

Sentencia C-670/15

Referencia: Expediente RE-210

Revisión de constitucionalidad del Decreto No. 1770 del 7 de septiembre de 2015, *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”*.

Magistrada Ponente:
MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Revisión automática de constitucionalidad

El Presidente de la República, mediante oficio de 8 de septiembre de 2015, remitió para revisión constitucional copia auténtica del Decreto No. 1770 del 7 de septiembre de 2015, *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”*.

2. Texto del Decreto objeto de revisión.

A continuación se transcribe el texto del Decreto No. 1770 de 2015, conforme a la copia auténtica que del mismo fue remitida a la Corte por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República:

“DECRETO NUMERO 1770 DE 2015

7 de septiembre de 2015

Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO:

Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

1. PRESUPUESTO FACTICO

Que mediante Decreto 1.950 del 21 de agosto de 2015, el gobierno venezolano declaró el Estado de Excepción de los municipios de Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira, limítrofes con el departamento de Norte de Santander.

Que entre las razones para declarar el Estado de Excepción el gobierno venezolano invocó la amenaza a los derechos de los habitantes de la República por la presencia de circunstancias delictivas y violentas vinculadas con el *'paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción, organizado a diversas escalas, entre otras conductas delictivas análogas'*.

Que en virtud de la declaratoria del Estado de Excepción, el Decreto 1.950 de 2015 autorizó, entre otras medidas, *'1. La inspección y revisión por parte de los organismos públicos competentes del lugar de habitación, estadía o reunión de las personas naturales, domicilio de personas jurídicas, establecimientos comerciales, o recintos privados abiertos o no al público, siempre que se lleven a cabo*

actividades económicas, financieras o comerciales de cualquier índole, formales o informales, con el fin de ejecutar registros para determinar o investigar la perpetración de delitos o de graves ilícitos administrativos contra las personas, su vida, integridad, libertad o patrimonio, así como los delitos o ilicitudes relacionados con la afección de la paz, el orden público y Seguridad de la Nación, la fe pública, el orden socioeconómico, la identidad y orden migratorio y delitos conexos, podrá realizarse sin necesidad de orden judicial previa’.

Que en la misma línea, el Decreto 1.950 de 2015 autorizó requisas personales, restricciones al tránsito de bienes y personas, el traslado de bienes y pertenencias en el país, así como el establecimiento de restricciones a la disposición, traslado, comercialización, distribución, almacenamiento o producción de bienes esenciales o de primera necesidad, *‘o regulaciones para su racionamiento así como restringir o prohibir temporalmente el ejercicio de determinadas actividades comerciales’.*

Que en virtud del artículo 16 del Decreto 1.950 de 2015, el mismo *‘tendrá una duración de sesenta (60) días, contados a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, prorrogables por sesenta (60) días más de acuerdo al procedimiento constitucional’.*

Que mediante decreto 1.969 del 1º de septiembre de 2015, el gobierno venezolano amplió el Estado de Excepción a los municipios de Lobatera, García de Hevia, Ayacucho y Panamericano, también del Estado de Táchira.

Que, adicionalmente, el gobierno venezolano dispuso desde el 19 de agosto el cierre de la frontera, en el puente Simón Bolívar, que comunica los municipios de Cúcuta y San Antonio del Táchira, en Venezuela, frontera que permanece cerrada hasta la fecha de expedición de este decreto, situación que podría extenderse indefinidamente.

- Deportaciones, repatriaciones, retornos y expulsiones

Que como consecuencia de las medidas adoptadas por el gobierno venezolano en desarrollo del Estado de Excepción, miles de colombianos han retornado o han sido deportados, repatriados o expulsados a Colombia.

Que aunque es un hecho notorio que la migración forzada de connacionales ha generado una crisis inminente de tipo humanitario, económico y social, pues así lo han reportado gráfica y profusamente los medios de comunicación y ha sido denunciado por autoridades

nacionales, internacionales y formadores de opinión, las autoridades públicas competentes han descrito con detalle la magnitud de los hechos.

Que según datos de Migración Colombia, entre el 21 de agosto de 2015 y el 7 de septiembre de 2015, es decir en los últimos 17 días, el número de personas deportadas, expulsadas y repatriadas¹ que ingresaron al país por los Puestos de Control Migratorio en la frontera con Venezuela fue de 1.443, de las cuales el 19% de estas personas corresponden a menores de edad. Esta cifra contrasta con las 3.211 personas que ingresaron de la misma manera, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 al 20 de agosto de este año (7 meses y 20 días), y con las 1.590 personas que fueron sujeto de las mismas medidas durante todo el año 2014 (*Dinámica migratoria en la frontera con Venezuela – Informe Estadístico de Seguimiento No. 158 del 3 de septiembre de 2015, Informe Estadístico Ejecutivo Coyuntura al 06 de septiembre, 7 de septiembre de 2015*).

Que además la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para el 7 de septiembre de 2015, registra 10.780 personas provenientes del territorio venezolano que han retornado al país desde que se desató la crisis. En efecto, tal como lo manifestó el señor Presidente de la República en el Consejo de Ministros del 2 de septiembre de 2015 en Cúcuta, una parte considerable de la migración se ha dado por miedo a las medidas represivas (destrucción de casas, deportaciones) que las autoridades venezolanas han tomado en contra de los colombianos. Esta información ha sido confirmada por inspectores internacionales como el Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas, Fabrizio Hochschild, en entrevista que dio el 31 de agosto de 2015 a la emisora de Radio la W.

Que en el mismo informe de la UNGRD se tienen datos totales de que a la fecha serían al menos 13.138 personas perjudicadas con la emergencia en la frontera.

Que, por su parte, según el Informe de Situación No. 2 del 1º de septiembre de 2015 de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), en ‘*el marco del Estado de Excepción Constitucional declarado por el Gobierno de Venezuela desde el 21 de agosto en diez municipios del estado*

¹ *Deportado*: Medida entendida como sanción impuesta a colombianos en el país receptor por incumplimiento de la normatividad migratoria, incurriendo en su gran mayoría en permanencia irregular.

Expulsado: Medida entendida como sanción impuesta a colombianos en el país receptor por cumplimiento de pena privativa de la libertad, entre otras causas.

Repatriado: Para efectos estadísticos se clasifica en esta categoría a menores de edad que viajan con su núcleo familiar, parte de este o solos, y cuyos acompañantes fueron sujetos de medidas de deportación.

*Táchira, 1.097 ciudadanos colombianos han sido deportados/repatriados hacia Norte de Santander, incluyendo 220 menores de edad (al 30 de agosto, 07:00hs), según reporte del PMU. Si bien los últimos casos de deportación se produjeron el 26 de agosto, la cifra de personas que retornan a Colombia por vías informales se ha mantenido constante, ascendiendo a 9.826, según cálculos del PMU al 30 de agosto*².

*Que según dicha publicación, a '31 de agosto, 3.109 personas se encuentran albergadas en Cúcuta y Villa del Rosario, de las cuales 2.339 están en nueve albergues habilitados y formalizados, 332 personas se encuentran en albergues espontáneos en proceso de formalización o evacuación y 438 han sido albergadas en hoteles*³.

*Que de acuerdo con dicho documento entre 'los deportados y retornados a Norte de Santander, se han identificado al menos 102 casos de personas sujeto de protección internacional*⁴.

*Que, además, según comunicado de prensa del 28 de agosto de 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 'acuerdo a información de público conocimiento, las personas deportadas se encontrarían en situación migratoria irregular en Venezuela. Esta información a su vez indica que las autoridades venezolanas habrían realizado redadas y operativos de control migratorio en barrios y lugares principalmente habitados por personas colombianas. En el marco de estos operativos, las autoridades venezolanas estarían desalojando forzosamente a las personas colombianas de sus casas, reportándose abusos y el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades, para luego proceder a deportar a las personas colombianas de forma arbitraria y colectiva. La forma en que se están llevando a cabo los operativos habría impedido que muchas de las personas pudiesen llevar consigo sus documentos y otros de sus bienes*⁵.

Que de acuerdo con el mismo comunicado, la 'CIDH a su vez ha recibido información indicando que muchas de las personas deportadas han sido separadas de sus familias. En algunos casos, personas adultas habrían sido deportadas sin sus hijos, así como otros familiares a Colombia. A través de videos publicados en medios de comunicación, la Comisión ha tomado conocimiento de

² La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) menciona en su informe el número de personas que ingresaron al país por el Puesto de Control Migratorio del Puente Simón Bolívar (Villa del Rosario) (1097 personas), pero no hace referencia a las cifras de otros Puestos de Control Migratorio como Puente Paéz – Arauca, Paraguachón – Maicao o puerto Carreño – Vichada. Por otra parte, el informe de la OCHA introduce datos de aquellas personas que ingresaron al país por vías informales, esto es, que no hicieron tránsito por ninguno de los Puestos de Control Migratorio de la Frontera con Venezuela.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/100.asp>

que las autoridades venezolanas han procedido a marcar con la letra ‘D’ las casas de personas colombianas en el barrio La Invasión, para luego proceder a demolerlas tras haber desalojado y deportado arbitrariamente a las personas que habitaban en las mismas’.

Que según indica la CIDH en el documento, *‘el Comisionado Felipe González, Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH, manifestó que... “La información de la que disponemos indica que estas deportaciones se estarían realizando de forma arbitraria, sin que se respetasen garantías de debido proceso migratorio, el principio de la unidad familiar, el interés superior del niño, el derecho a la integridad personal, ni el derecho a la propiedad de estas personas. La forma en la que se están llevando a cabo estas deportaciones indica que a estas personas se les están violando múltiples derechos humanos y que están siendo expulsadas de forma colectiva, algo que es completamente contrario al derecho internacional. Desde la Comisión también nos preocupa que entre las personas deportadas se encuentran refugiados y otras personas que requieren protección internacional, sobre las cuales el Estado venezolano tiene un deber de respetar el principio de no devolución”.*⁶

Que según lo informó la Canciller colombiana, María Ángela Holguín, en el Consejo extraordinario de Ministros que se celebró el 2 de septiembre de 2015 en Cúcuta, a esa fecha ya se habían reportado los primeros casos de personas deportadas desde Caracas por la frontera venezolana con Arauca; al tiempo que el Ministerio del Interior tiene datos de deportaciones en otros puntos fronterizos sin cierre, lo que indica que las deportaciones se han venido ampliando a distintos puntos fronterizos con el país vecino.

2. PRESUPUESTOS VALORATIVO Y DE NECESIDAD

Que las cifras de deportaciones masivas, repatriaciones y expulsiones ordenadas por las autoridades venezolanas, además de las personas que voluntariamente han regresado al país por temor a las medidas de las autoridades venezolanas, que a la fecha ascienden al menos a 13.138 personas, según el último informe de la UNGRD, han generado una grave e inminente crisis humanitaria, social y económica en gran parte de los municipios colombianos de la frontera con Venezuela, que no puede conjurarse con los mecanismos ordinarios a disposición de las autoridades competentes.

Que en ejercicio de sus propias facultades constitucionales y legales, las autoridades locales y nacionales han desplegado las competencias

⁶ Idem.

requeridas para superar la crisis humanitaria generada por la migración masiva de colombianos al territorio Nacional.

Que entre las medidas locales ordinarias que se han dictado para conjurar la crisis están la declaratoria de calamidad pública en los municipios de Puerto Santander, Villa del Rosario, y Cúcuta, Norte de Santander, mediante los decretos Nos. 060 del 29 de agosto de 2015, 157 del 24 de agosto de 2015 y 849 del 24 de agosto de 2015, respectivamente, no obstante lo cual, tal como lo han reconocido las mismas autoridades territoriales, la emergencia ha superado la capacidad institucional del municipio.

Que por su parte, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS- ha adoptado medidas para mitigar la afectación de los derechos fundamentales de las personas afectadas.

Que, en efecto, como respuesta a la situación que se presenta en la frontera Colombo-Venezolana, el Gobierno Nacional a través de las entidades que integran el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación adelantó acciones de caracterización de la población deportada con el propósito de proceder a cualificar y complementar la información de las familias afectadas; inclusión en el Registro Único de Víctimas de aquellas personas que, además de la condición de afectados derivada de la situación de la frontera, fueron identificados como víctimas del conflicto armado interno; orientación a las personas afectadas en la frontera sobre los derechos que les asisten como víctimas del conflicto armado interno cuya inclusión en registro se realizó con anterioridad; asignación de cupos de empleos temporales y promoción de otros mediante la aceleración de obras de infraestructura comunitaria; destinación de recursos con el propósito de brindar un incentivo económico a las familias afectadas que participan en procesos de formación en el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA; creación de cupos en el marco del Programa Generaciones con Bienestar; identificación de menores de edad afectados con la situación de la frontera y atención en los casos requeridos.

Que al atender la crisis fronteriza, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD- adelantó desde el comienzo las actividades propias de su competencia, incluyendo el seguimiento al plan de atención y coordinación; el establecimiento de una sala de crisis; el levantamiento, caracterización y unificación de criterios para datos estadísticos y la implementación de medidas para evitar el fraude a la oferta institucional; la disposición de vehículos y bodegas para el depósito de víveres; el traslado de personas a albergues; el diseño de medidas de seguridad en los albergues; el mejoramiento del agua y el saneamiento básico en los

mismos; la identificación de medidas de enfoque diferencial; la atención a niños de primera infancia con colaboración del ICBF, y el adelantamiento de jornadas de vacunación.

Que el ICBF ha atendido a 3.161 personas, de las cuales 605 corresponden a menores de 5 años, 817 a menores entre los 6 y los 17 años, y 104 a madres lactantes y gestantes.

Que, adicionalmente, según el último reporte recibido de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se han habilitado en los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario un total de 22 albergues ubicados en centros educativos, iglesias y hoteles en los cuales se encuentran alojadas 3.367 personas. También se registra un acompañamiento por la UNGRD y la OIM en el retorno y salida de albergues hacia diferentes ciudades de 1.082 personas.

Que, adicionalmente, según los reportes de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se han habilitado en los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario un total de 20 albergues ubicados en centros educativos, iglesias, hoteles en los cuales se encuentran alojadas 3.429 personas.

Que adicionalmente, el 4 de septiembre de 2015 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1768 de 2015 mediante el cual estableció condiciones especiales de afiliación al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes Colombianos que han regresado de Venezuela a raíz de la declaratoria de Estado de Excepción en ese país y se estableció el mecanismo para la prestación de los servicios de salud de las personas que no se encuentran afiliadas y que requieran de atención médica.

Que no obstante que las autoridades locales y nacionales han adelantado acciones dirigidas a solucionar los problemas generados por la crisis, estas han sido insuficientes para conjurarla definitivamente, a pesar de que en los casos más graves la migración masiva afecta los derechos fundamentales de niños, adolescentes, adultos mayores, personas enfermas y familias de escasos recursos, poniendo en peligro su subsistencia digna, el derecho a la vivienda, a la familia y sus derechos patrimoniales.

Que en atención a la gravedad de las circunstancias, se hace indispensable adoptar medidas legislativas que permitan superar la emergencia económica, social y ecológica que viven los colombianos afectados por la crisis de la frontera, según los registros que lleven las autoridades públicas competentes.

Que en atención a que las medidas adoptadas por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela pueden extenderse a toda la frontera con Colombia –prueba de lo cual es el hecho de que el Estado de Excepción inicialmente declarado ya fue ampliado a otros municipios del vecino país-, se hace necesario declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todos los municipios colombianos limítrofes con Venezuela, así como en los municipios de El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, del Norte de Santander, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

a. Reintegración familiar

Que, entre las situaciones producidas por la crisis, la deportación masiva e indiscriminada de colombianos, las repatriaciones, los retornos y las expulsiones han desintegrado familias compuestas por miembros de ambas nacionalidades.

Que con el fin de garantizar la reunificación inmediata de familias integradas por nacionales colombianos y venezolanos, resulta necesario adoptar medidas excepcionales de tipo migratorio que permitan la expedición de permisos especiales de ingreso y permanencia en el territorio nacional de los cónyuges o compañeros permanentes de nacionalidad venezolana, con miras a adelantar posteriormente el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana.

b. Atención social

Que dado que muchas de las personas que regresaron y siguen regresando al país lo hacen habiendo dejado atrás todas sus pertenencias, escasamente provistas de elementos de primera necesidad, resulta necesario levantar ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas, incluyendo la posibilidad de destinar recursos parafiscales para su atención.

c. Mercado laboral

Que, adicionalmente, el cierre de la frontera ha presionado fuertemente el mercado laboral en los municipios afectados por la medida.

Que aunque el efecto de cierre de las fronteras genera un incremento del desempleo en los municipios limítrofes, la situación en Cúcuta es particularmente crítica si se tiene en cuenta que la ciudad y su área

metropolitana presentan problemas graves de desempleo – muy superiores a los de la media nacional- motivo por el cual, el súbito e intempestivo cierre del tránsito entre los dos países ha disminuido las posibilidades de que los cucuteños pasen la frontera para derivar recursos de subsistencia en Venezuela.

Que de acuerdo con información suministrada por el Departamento Nacional de Estadística –DANE-, la ciudad de Cúcuta, junto con el área metropolitana (Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia), para el trimestre móvil mayo-julio 2015, es la tercera ciudad con mayor índice de desempleo en Colombia y la que presenta mayor porcentaje de empleo informal de las grandes ciudades del país.

Que en función de las dinámicas económicas propias de los municipios de la frontera, el cierre de los puntos de paso se traduce en un aumento de la presión del mercado laboral que puede traer consecuencias desfavorables de tipo social y económico. Así, por ejemplo, según cifras del Ministerio del Trabajo, la crisis fronteriza amenaza con poner en riesgo 7.000 empleos del sector minero, en razón de la imposibilidad de transportar carbón por territorio venezolano. En otros casos, el cierre fronterizo compromete 3.200 empleos en el sector de transporte de pasajeros y carga.

Que en tales condiciones, con el fin de dinamizar el mercado laboral de la región, se hace necesario adoptar medidas que reduzcan las cargas laborales no salariales, que promuevan la capacitación y la formalización laboral y que dinamicen la oferta laboral de personas afectadas por la crisis en la frontera con Venezuela.

d. Definición de situación militar

Que según información del Registro Único de Damnificados de la UNGRD, un número cercano a los tres mil hombres entre los 17 y los 59 años han ingresado al país en condiciones anormales a raíz de la crisis fronteriza.

Que entre ellos, muchos podrían estar obligados a definir su situación militar o estar próximos a tener que hacerlo.

Que la definición de la situación militar incide en i) la posibilidad de ser objeto de sanción o compulsión para prestar el servicio militar; ii) en el pago de la cuota de compensación militar; iii) en la posibilidad de celebrar contratos con entidades públicas; iv) en la posibilidad de ingresar a la carrera administrativa; v) en la posibilidad de tomar posesión de cargos públicos; vi) en la posibilidad de vincularse laboralmente y de que las empresas que contraten sin el cumplimiento de ese requisito sean sancionadas; y vii) en la

posibilidad de vincularse a organismos docentes de enseñanza superior o técnica.

Que dadas las múltiples consecuencias que se derivan de la necesidad de definir la situación militar, resulta necesario adoptar medidas que permitan establecer excepciones a dicho régimen en beneficio de las personas que hayan ingresado al país a raíz de la crisis fronteriza.

e. Comercio e industria

Que no obstante que Colombia tiene un mercado natural con Venezuela, al punto que, pese a las dificultades, el país vecino es el tercer destino de las ventas no minero energéticas de Colombia, entre el 2008 y el 2014 las ventas totales al mismo se redujeron en 67%.

Que según estimaciones de la Cámara de Comercio de Cúcuta, cada 30 días de cierre generan pérdidas en exportaciones de alrededor de USD 3,2 millones, generando que los productores tengan que buscar nuevos clientes para su oferta en el mercado nacional o en otros países incurriendo en costos en la transición.

Que según el DANE, cerca del 40% de las importaciones desde Venezuela representan el 10% de la canasta básica de consumo para hogares, por lo cual no se descartan impactos directos sobre la inflación.

Que todo lo anterior se traducirá en una desaceleración generalizada de la actividad económica de los municipios de la frontera que afectará la calidad de vida de sus habitantes y daría espacio a una mayor desigualdad, afectando gravemente el orden social y económico de la zona de frontera.

Que por lo anterior es necesario generar mecanismos de emergencia, tales como medidas tributarias, contractuales, crediticias, de cofinanciación o destinación de recursos parafiscales, que contrarresten el impacto de la crisis sobre el mercado laboral, que disminuyan los costos transaccionales de ciertos trámites, que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera, que estimulen la microempresa, que faciliten la atracción de la inversión nacional y extranjera directa en los municipios respecto de los cuales se declara el Estado de Emergencia y que permitan atenuar la situación económica incrementando la productividad y diversificación de su tejido empresarial.

f. Transporte de carbón

Que gran parte del intercambio comercial que se realiza con la República Bolivariana de Venezuela se materializa en el transporte y habilitación de centros de acopio vinculados al proceso de explotación de minerales, al punto que cuatro municipios de Norte de Santander (El Zulia, Salazar de las Palmas, Sardinata y Cúcuta) producen algo más del 80% del carbón del departamento, mineral que se despacha por puertos del vecino país.

Que en el mismo ámbito, los pequeños productores de carbón de varios municipios de Norte de Santander, que usan el puerto de Maracaibo en Venezuela para sus exportaciones, están enfrentando pérdidas por US\$175.000 por cada día de cierre de la frontera, lo que implica pérdidas por seis millones cuatrocientos mil dólares (US\$6'400.000). A esto se suma que las hullas son el principal producto de exportación del departamento (32% del total en el período enero-mayo 2015).

Que en estas condiciones, el cierre de las fronteras afecta inusitada y gravemente el intercambio comercial de este mineral, perjudica el empleo vinculado a esa actividad, afecta a las familias de los trabajadores que viven de la industria y perturba el orden social y económico derivado de la misma, lo cual obliga a buscar alternativas de tipo tributario, contractual, administrativo, ambientales; reducción de tarifas de carretera, férreas y portuarias, y en general, cualquier medida que permita que el transporte de ese mineral en territorio colombiano garantice las condiciones de eficiencia y competitividad existentes.

Que así mismo, se hace necesario adoptar medidas que permitan superar algunas restricciones de movilidad que vienen operando hasta la fecha.

g. Convenios interadministrativos y contratación directa

Que con el fin de atender la crisis humanitaria, social y económica generada en la frontera, se hace indispensable brindar a los colombianos afectados atención especial para satisfacer sus necesidades básicas y apoyar su reubicación en territorio nacional, para lo cual la Nación y los municipios afectados deben trabajar conjuntamente, a fin de coordinar esfuerzos y ejecutar los recursos requeridos para el efecto.

Que para la debida colaboración y coordinación de esfuerzos y la ejecución de los recursos para atender la emergencia, resulta necesario que las entidades estatales, tanto las del Gobierno Nacional central como descentralizado, y los departamentos fronterizos con

Venezuela, suscriban convenios interadministrativos con los municipios afectados, de manera que sea posible encausar y agilizar la ejecución de recursos del orden nacional y territorial en las obras, proyectos, programas, actividades y demás acciones que estén orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, para lo cual se hace indispensable levantar restricciones legales vigentes en la materia.

Que, con el mismo fin, resulta necesario habilitar a las entidades estatales financieras o de naturaleza financiera para que asignen, a través de mecanismos de contratación directa, recursos no reembolsables que permitan estructurar proyectos prioritarios de manera eficaz, ágil y eficiente.

h. Industrias y empresas ubicadas en territorio venezolano

Que teniendo en cuenta las medidas adoptadas por el gobierno venezolano y considerando que la inversión extranjera directa de Colombia en Venezuela, de acuerdo con las cifras del Banco de la República, fue de 8,2 millones de dólares en 2014, se hace necesario la adopción de medidas administrativas, fiscales, tributarias, arancelarias, entre otras, para efectos de facilitar la relocalización en Colombia de empresas de colombianos ubicadas en Venezuela.

DECRETA:

Artículo 1º. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2º. El Gobierno Nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 1º del presente decreto.

Artículo 3º. El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente estado de emergencia económica, social y ecológica y dispondrá las operaciones presupuestarias necesarias.

Artículo 4º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C., a 7 de septiembre de 2015.

El Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos (firma)

El Ministro del Interior, Encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, Juan Fernando Cristo Bustos (firma)

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría (firma)

El Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado (firma)

El Ministro de Defensa Nacional, Luis Carlos Villegas Echeverri (firma)

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri Valencia (firma)

El Ministro de Salud y Protección Social, Alejandro Gaviria Uribe (firma)

El Ministro de Trabajo, Luis Eduardo Garzón (firma)

El Ministro de Minas y Energía, Tomás González Estrada (firma)

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo, Cecilia Álvarez-Correa Glen (firma)

La Ministra de Educación Nacional, Gina Parody D'Echeona (firma)

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gabriel Vallejo López (firma)

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, Luis Felipe Henao Cardona (firma)

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,
David Luna Sánchez (firma)

La Ministra de Transporte, Natalia Abello Vives (firma)

La Ministra de Cultura, Mariana Garcés Córdoba (firma).”

III. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

1. Intervención de la Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República intervino oportunamente durante el término de fijación en lista para solicitar a la Corte que declare exequible el Decreto bajo revisión.

1.1. Sobre el cumplimiento de los requisitos de forma

La interviniente afirma en primer lugar que el Decreto 1770 de 2015 cumplió con los requisitos de forma establecidos en la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, en la medida en que (a) fue suscrito por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros del Despacho, precisando que la Ministra de Relaciones Exteriores se encontraba en comisión en el exterior, por lo cual firmó el Ministro del Interior como encargado de las funciones del Despacho de dicha Ministra; (b) se encuentra motivado, ya que incluye una exposición de los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; (c) incluye una valoración de la gravedad de las causas que produjeron la declaratoria, así como de su impacto sobre los distintos órdenes relevantes; (d) señala las razones por las cuales las medidas ordinarias adoptadas por las autoridades estatales resultarían insuficientes para afrontar la crisis; (e) señala con precisión las zonas del país cobijadas por la medida de emergencia; (f) señala el lapso dentro del cual el Presidente puede ejercer las facultades extraordinarias propias del estado de emergencia; y (g) de conformidad con el artículo 16 de la Ley 137 de 1994 y las obligaciones convencionales de Colombia, el Presidente de la República informó sobre la declaratoria de este estado de excepción a los Secretarios Generales de la ONU y la OEA⁷.

1.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales

1.2.1. Sobre el supuesto fáctico

1.2.1.1. Presupuesto de realidad. Con respecto a este presupuesto para la declaratoria del estado de emergencia –definido por la interviniente, citando la jurisprudencia constitucional, como la constatación de la ocurrencia de los hechos en tanto verificación objetiva de su existencia-, afirma que el Decreto

⁷ La obligación de realizar esta notificación se deriva del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1770 de 2015, bajo revisión, “se expidió como consecuencia de hechos verificables ocurridos a partir del 21 de agosto en la frontera entre Colombia y Venezuela”. Acto seguido, la interviniente procede a efectuar el siguiente recuento fáctico, que por su importancia para la decisión que se ha de adoptar en el presente proceso se transcribe a continuación:

“El Decreto 1770 de 2015 se expidió como consecuencia de hechos verificables ocurridos a partir del 21 de agosto en la frontera entre Colombia y Venezuela.

a. El 13 de julio de 2015, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela activó la Operación de Liberación del Pueblo (OLP) con el fin de liberar las zonas de su país ocupadas por delincuentes y bandas vinculadas al secuestro y al paramilitarismo. Las operaciones de la fuerza pública venezolana produjeron incautaciones, bajas humanas y personas detenidas, entre ellas, colombianos acusados de pertenecer a grupos paramilitares.

El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela extendió la OLP a la frontera con Colombia donde, el 19 de agosto de 2015, según informes oficiales, se produjo un ataque a la Armada Nacional Bolivariana con un saldo de tres miembros de la fuerza pública heridos.

El 20 de agosto de 2015, el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, ordenó el cierre de la frontera con Colombia por 72 horas, concretamente en el paso fronterizo de San Antonio del Táchira y Ureña.

b. El viernes 21 de agosto de 2015, mediante Decreto 1.950 de 2015 (anexo 6), el presidente Nicolás Maduro declaró el Estado de Excepción en los municipios de Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta, del Estado de Táchira, limítrofes con Colombia.

La declaratoria de Estado de Excepción se justificó en la necesidad de adoptar medidas para conjurar la amenaza al pleno goce de los derechos de los habitantes de la República, generada por circunstancias delictivas y violentas vinculadas al paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción, organizado a diversas escalas, entre otras muchas conductas análogas, ‘lo que evidencia una intención deliberada de generar alteraciones del orden público’.

En concreto, el decreto denuncia el ejercicio de la violencia contra ciudadanos y funcionarios venezolanos en puestos fronterizos, incluidos algunos ataques contra miembros de la Armada Nacional

Bolivariana, atentados contra la estabilidad monetaria venezolana y tráfico de mercancías.

Como alternativas para conjurar la crisis, el decreto autorizó, en términos generales, la adopción de medidas de restricción temporal de garantías constitucionales y legales. En concreto, autorizó la inspección y revisión del lugar de habitación, estadía o reunión de personas naturales; el domicilio de personas jurídicas, de establecimientos comerciales, o recintos privados abiertos o no al público, ‘siempre que se lleven a cabo actividades económicas, financieras o comerciales de cualquier índole, formales o informales, con el fin de ejecutar registros para determinar o investigar la perpetración de delitos o de graves ilícitos administrativos contra las personas, su vida, integridad, libertad o patrimonio, así como los delitos o ilicitudes relacionados con la afección de la paz, el orden público y seguridad de la Nación, la fe pública, el orden socioeconómico, la identidad y orden migratorio, y delitos conexos, podrá realizarse sin necesidad de orden judicial previa’.

Adicionalmente, la norma permitió la restricción del tránsito de mercancías y bienes de los municipios afectados y la práctica de requisas personales, de equipajes y vehículos. En la misma línea, autorizó a las autoridades venezolanas para ‘establecer restricciones al tránsito de bienes y personas en los municipios afectados por la declaratoria’ y para exigir ‘el cumplimiento de determinados requisitos o la obligación de informar el cambio de domicilio o residencia, la salida de la República o el ingreso a ésta, el traslado de bienes y pertenencias en el país, su salida o entrada, sin más limitaciones que las establecidas por la ley’, entre otras medidas restrictivas relacionadas con el derecho de asociación, la libertad de expresión, y el manejo de bienes esenciales o de primera necesidad, incluido el racionamiento de los mismos.

El Decreto 1.950 de 2015 fue declarado exequible por el Tribunal Supremo de Justicia mediante providencia del 28 de agosto de 2015.

Mediante Decreto 1.969 de 2015, el Gobierno venezolano amplió el Estado de Excepción a los municipios de Lobatera, Panamericano, García de Hevia y Ayacucho, del Estado de Táchira.

Mediante Decreto 1.989 del 7 de septiembre de 2015 (anexo 7), el Estado de Excepción se amplió también a los municipios Indígena Bolivariano, Guajira, Mara y Almirante Padilla, del estado Zulia.

c. En ejecución de las medidas autorizadas por el Gobierno venezolano, las autoridades de ese país iniciaron un programa de deportaciones, repatriaciones y expulsiones masivas de

connacionales colombianos. La situación produjo, además, un éxodo intempestivo e imprevisible de colombianos temerosos de ser objeto de medidas similares.⁸

La magnitud del problema se refleja en las siguientes cifras. De acuerdo con el Informe Estadístico Ejecutivo No. 162 del 7 de septiembre de 2015 difundido por Migración Colombia –Ministerio de Relaciones Exteriores-, entre el 21 de agosto de 2015 y el 6 de septiembre de 2015, habían sido deportados, expulsados o repatriados a Colombia 1.443 compatriotas: en solo 17 días, regresaron a Colombia por los puestos oficiales migratorios controlados por Migración Colombia, 1.443 colombianos (Anexo 8).

(...) Esta cifra contrasta con el total de colombianos deportados, expulsados o repatriados entre el 1 de enero de 2015 y el 20 de agosto del mismo año, es decir, un día antes de que el Gobierno de Venezuela decretara el Estado de Excepción. El acumulado del año, antes de que se cerrara la frontera, fue de 3.211 colombianos objeto de medidas de deportación, expulsión o repatriación. Según estas cifras, en solo 17 días el Gobierno venezolano hizo salir de ese país una cifra equivalente al 40% de todos los colombianos que habían sido devueltos desde el primero de enero de 2015.

(...) Las cifras precedentes corresponden a colombianos objeto de medidas concretas de deportación, repatriación o expulsión del territorio venezolano.

Según el informe más reciente, fechado el 23 de septiembre de 2015, entre el 21 de agosto de 2015 y el 23 de septiembre de 2015, un total de 1.704 colombianos habían sido objeto de medidas administrativas por parte de las autoridades venezolanas. Esta cifra corresponde al período iniciado después de la orden de cierre de fronteras (Anexo 9).

No obstante lo anterior, la cifra más gruesa de la migración de colombianos es la de ‘retornados’, es decir, personas que no regresaron al país como resultado de ninguna medida administrativa específica de las autoridades venezolanas, sino por voluntad propia, en la mayoría de los casos, forzados por la situación a que fueron sometidos los colombianos al otro lado de la frontera.

⁸ “El Gobierno Nacional entiende por deportación aquella sanción impuesta a colombianos en el país receptor por incumplimiento de la normativa migratoria, principalmente por permanencia irregular en otro país. La expulsión es la sanción impuesta a colombianos en el país receptor por cumplimiento de pena privativa de la libertad o por otras causas específicas de su regulación. El concepto de repatriación se aplica a los menores de edad que viajan con su núcleo familiar, parte de este o solos, y cuyos acompañantes fueron sujetos de medidas de deportación.”

Según el Formato de Reporte Diario de la Gestión de Manejo de Desastres, Código FR-1703-SMD-13 versión 02, con corte a 7 de septiembre de 2015, el total de personas afectadas por la crisis ascendería a 13.138, incluidos retornados, deportados y reportados sin clasificar (Anexo 10).

d. Ahora bien, es necesario advertir que el altísimo e inusitado volumen de colombianos que ha regresado al país es resultado directo no solo de las medidas administrativas adoptadas por las autoridades venezolanas, sino también consecuencia del temor de los connacionales a ser objeto de medidas de fuerza por parte de la Guardia Bolivariana.

En efecto, es un hecho reportado por los medios de comunicación que dicha Guardia cometió atropellos contra los colombianos residentes en Venezuela, contra sus familias, contra su patrimonio y su dignidad, comportamiento que las instancias internacionales no han dudado en calificar como xenófobo, y que dichos excesos presionaron con mayor fuerza el retorno masivo de compatriotas.

Estos abusos fueron perpetrados incluso en contra de normas venezolanas vigentes (el propio Decreto 1.950 de 2015 por el cual se declaró el Estado de Excepción o la Ley 37.944 de Extranjería e Inmigración) que explícitamente obligan a las autoridades venezolanas a respetar el debido proceso, la dignidad y otros derechos fundamentales de las personas objeto de medidas migratorias.

Según la Mesa Unificada de Mando, instalada por el Gobierno Nacional al comienzo de la crisis, los colombianos en la frontera denunciaron agresiones físicas y verbales, desintegración familiar, hurto o despojo, destrucción de sus viviendas, retención y destrucción de documentos de identidad, privación de la libertad, violencia sexual y retención de bienes y enseres.

Las arbitrariedades de la Guardia Bolivariana fueron denunciadas por otras instancias, entre ellas, por la Defensoría del Pueblo de Colombia, que en vista de las voluminosas quejas de las víctimas, solicitó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la adopción de medidas cautelares para proteger los derechos fundamentales de miles de colombianos afectados⁹.

A 2 de septiembre de 2015, la Defensoría del Pueblo había recibido un total de ‘1.478 quejas formales de los colombianos afectados por

⁹ <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/4072/Ante-crisis-humanitaria-en-la-frontera-con-Venezuela-Defensor-del-Pueblo-solicita-medidas-cautelares-a-la-CIDH-CIDH-Defensor-del-Pueblo-Comisión-Interamericana-de-Derechos-Humanos-frontera-con-venezuela-Frontera-con-Venezuela.htm>

el cierre fronterizo, 505 por agresión física y verbal de la Guardia Bolivariana, 462 por desintegración familiar, 266 por despojo de pertenencias, 183 por derribo de viviendas y 145 por retención de documentos, teniendo presente que en algunos casos los peticionarios han manifestado ser víctimas de más de una de estas conductas violatorias de los derechos humanos’ (Anexo 12).

Según informe consultado de la Defensoría del Pueblo y que aparece publicado en su sitio Web (sin fecha), las quejas formales presentadas por colombianos deportados o retornados ascendía a 2.000, ‘1.576 de las cuales han sido presentadas en la frontera de Norte de Santander y 424 en otras 18 regiones del país’¹⁰. Los datos indican que en el caso de las ‘denuncias recibidas en Cúcuta y Villa del Rosario, vale la pena precisar que 545 corresponden a situaciones de maltrato físico y verbal atribuidos a miembros de la Guardia Bolivariana, 498 a desintegración familiar, 279 a hechos relacionados con el despojo de pertenencias, 195 asociados a la destrucción de viviendas, 162 a la retención de documentos durante las diligencias de las autoridades venezolanas y 96 más a circunstancias de privación de la libertad. Hasta el momento se mantienen los mismos cuatro casos advertidos respecto a presuntos abusos sexuales en medio de los desalojos’.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también llamó la atención sobre los abusos cometidos por la Guardia Nacional Bolivariana. En el comunicado de prensa del 28 de agosto de 2015 que subió a su página Web advirtió que, según ‘la Cruz Roja Colombiana, 4.260 personas adicionales habrían retornado de forma espontánea a Colombia tras la declaratoria del estado de excepción y el cierre de la frontera. Diversas fuentes han indicado que muchas de las personas que habrían retornado a Colombia por su propia cuenta lo habrían hecho por miedo a que las autoridades venezolanas los desalojen y deporten de manera forzada’ (Anexo 13). (<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/100.asp>)

Además, lo dicho se encuentra profusamente documentado por los medios de comunicación nacionales e internacionales, que convirtieron la situación fronteriza en un hecho notorio. El 1º de septiembre de 2015 la señora Canciller de Colombia, María Ángela Holguín Cuéllar, expuso ante la Comisión Segunda del Senado la situación fronteriza hasta la fecha, oportunidad en la cual profundizó sobre los detalles de la situación.”

¹⁰ http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/4031/Ascienden-a-207-las-quejas-formales-recibidas-por-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-a-trav%C3%A9s-de-los-colombianos-deportados-desde-Venezuela-Crisis-fronteriza-Venezuela-acompa%C3%B1amiento-humanitario-estado-de-excepci%C3%B3n.htm?_item=090501&_secc=09&ts=2&hs=0905

A continuación, la interviniente inserta un acápite titulado “Efectos de la migración masiva de colombianos”, en el cual presenta a la Corte la siguiente información:

“- Efectos de la migración masiva de colombianos

La intempestiva y masiva llegada de colombianos a los municipios de frontera generó, como primera medida, un evidente problema humanitario. La dificultad más urgente que las autoridades nacionales debieron atender fue la afectación de los derechos fundamentales de los recién llegados. La crisis humanitaria generada por las repatriaciones, deportaciones, expulsiones y retornos obligó la adopción de medidas provisionales con el fin de dar albergue, alimentación y atención en salud a los afectados.

Las víctimas regresaron al país a marchas forzadas, dejando atrás sus pertenencias. Como las medidas se adoptaron a la fuerza, los retornos se hicieron con los bienes que alcanzaron a ser transportados a mano. Las imágenes de colombianos cruzando el Río Táchira, cargados de colchones, sillas, maletas, muebles, etc., son tristemente elocuentes.

Del mismo modo, el carácter sorpresivo del cierre de fronteras hizo que muchas familias se vieran divididas sin previo aviso por las barricadas de la Guardia Bolivariana. Matrimonios, uniones libres, padres e hijos quedaron separados súbitamente a ambos lados de la frontera. La mayoría de la población afectada no estaba vinculada al sistema de salud, no tenía dónde vivir y carecía de medios de subsistencia y de la forma de proveérselos.

Ahora bien, tras la crisis humanitaria, las consecuencias sociales y económicas de la migración masiva de colombianos se hicieron evidentes, especialmente en el tema del empleo. La situación se hizo particularmente crítica en Cúcuta y Villa del Rosario, ciudades con altos índices de desempleo e informalidad.

Según información suministrada por el Departamento Nacional de Estadística –DANE-, la ciudad de Cúcuta, junto con el área metropolitana (Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia), para el trimestre móvil mayo-julio 2015, era la tercera ciudad con mayor índice de desempleo en Colombia. La llegada masiva de personas aumentó la presión laboral en una sociedad con pocas opciones laborales (...). Adicionalmente, según estadísticas del DANE, Cúcuta y su área metropolitana concentran el mayor porcentaje de trabajo informal del país. (...)

Es de resaltar que muchos colombianos trabajan legal o ilegalmente en Venezuela antes del cierre de la frontera, sea porque la falta de

oportunidades en Cúcuta los empujaba a buscar recursos en el país vecino o porque los subsidios otorgados por el Gobierno venezolano les permitían ajustar sus ingresos familiares en especie. En ambos casos, el impacto de las medidas instauradas por Venezuela produjo la desaparición de sus empleos o la reducción drástica de los ingresos dedicados a ajustar el patrimonio familiar.

A los números indicados se suman las bajas laborales de mototaxistas, de personas que vivían del contrabando, de pimpineros, de dueños de casas de cambio y de muchos otros ejecutores de oficios transfronterizos.

La vida comercial de las ciudades limítrofes también sufrió graves afectaciones. Tal como lo indica el Decreto 1770 de 2015, Venezuela era el tercer destino de las ventas no minero energéticas de Colombia. A pesar de la contracción de las exportaciones, un mes de cierre de las fronteras implica pérdidas por valor de USD 3,2 millones, lo cual deriva en la descapitalización de los negocios fronterizos.

A todo lo anterior se suma que el cierre de las fronteras produjo el consecuente cierre de las vías de acceso al Golfo de Maracaibo para el transporte y exportación de carbón producido en Norte de Santander. De esta industria dependen alrededor de 7.000 empleos directos y 21.000 empleos indirectos.

Según certificación de la Asociación de Carboneros de Cúcuta y Norte de Santander, a 5 de septiembre de 2015, en los centros de acopio de carbón desde los que se despachaba el mineral para exportación en tránsito por Venezuela había depositada una suma cercana a las 220.000 toneladas métricas, concentración que incluso pone en peligro el soporte financiero de la explotación, cuyo ejercicio diario demanda una suma superior a los US\$175.000.

Esta acumulación de carbón y la imposibilidad de transportarla por las vías tradicionales genera, además, un peligro de tipo ecológico por las exigencias ambientales que impone el uso de otros medios de carga.”

1.2.1.2. Juicio de identidad. La interviniente recuerda que el juicio de identidad se refiere a la caracterización de los hechos como propios de una situación de emergencia; y haciendo referencia al artículo 215 de la Constitución, según el cual se podrá declarar un estado de emergencia económica, social o ecológica cuando sobrevengan hechos diferentes a aquellos que darían lugar a un estado de conmoción interior o de guerra exterior, explica:

“En el caso concreto, la llegada masiva de colombianos a la frontera evidentemente no constituye una causal de guerra exterior, pero tampoco generó, por sí misma, problemas de orden público. Más allá de la alteración social propia de la emigración, los colombianos que regresaron al país lo hicieron de forma pacífica, sin alterar la seguridad de los municipios receptores, apoyados en todo momento por las autoridades administrativas y especialmente por la policía, y motivadas únicamente por el ánimo de rehacer su vida en Colombia, pues se trata de familias de escasos recursos que dejaron sus pertenencias al otro lado de la frontera.

Lo que sí produjo la migración fueron graves dificultades económicas, sociales y ecológicas. La llegada masiva de personas, junto con el cierre de la frontera, cortó los canales comerciales entre los dos países; incrementó la presión laboral en ciudades como Cúcuta, en donde el desempleo y la informalidad constituían un problema importante incluso antes de la crisis fronteriza; dividió familias; desajustó los precarios equilibrios del mercado de frontera; produjo un aumento inusitado de colombianos sin vinculación a programas sociales o programas de salud; alteró los canales tradicionales de transporte del carbón, generando una acumulación indebida del mineral, etc.

Es claro que los motivos que produjeron la declaratoria de emergencia tienen un contenido económico, social y ecológico, y por tanto, su caracterización permite enfrentarlos con las normas regulatorias del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

1.2.1.3. Juicio de sobreviniencia. En cuanto al necesario carácter sobreviniente de los hechos que motivaron la declaración de un estado de emergencia en este caso, la interviniente explica a este tribunal:

“En el caso concreto, el súbito incremento de colombianos en la frontera tiene causa directa en las medidas adoptadas por el gobierno y la fuerza pública de Venezuela. Antes de que el Presidente Nicolás Maduro decretara el Estado de Excepción, la situación de la frontera era de normalidad relativa. Pero, tal como lo demuestran las tablas aportadas a este memorial, el incremento de migraciones colombianas sufrió un ascenso vertiginoso después del 31 de agosto de 2015, lo que indica que las causas de la perturbación tuvieron efecto inusitado e intempestivo, sin que hubiesen podido ser calculadas por las autoridades colombianas y por el Gobierno Nacional, pues ningún anuncio se hizo de la declaración del estado de Excepción que permitiera prepararse para sus efectos, sin contar con el hecho de que las medidas de fuerza adoptadas para hacerlo cumplir se adelantaron de espaldas al debido proceso de los

colombianos afectados, tal como quedó evidenciado en los testimonios recopilados por los medios de comunicación.

En tal virtud, la multitudinaria movilización en la frontera y el cierre de los pasos entre los dos países fueron acontecimientos súbitos e inesperados, y no pudieron preverse por las autoridades colombianas en el cálculo ordinario de sus riesgos.

Cabe agregar a lo anterior el carácter extraordinario en términos de magnitud del fenómeno de la migración masiva, pues, tal como se indicó precedentemente, ‘en sólo 17 días el Gobierno venezolano hizo salir de ese país una cifra equivalente al 40% de todos los colombianos que habían sido devueltos desde el primero de enero de 2015’, sin contar con las más de 10.000 personas que para la fecha en que se expidió el Decreto 1770 de 2015 habían retornado ‘voluntariamente’ a Colombia, temerosos de las decisiones de las autoridades venezolanas.

Las condiciones en que se produjo el regreso están profusamente documentadas en los medios de comunicación y son un hecho notorio que debe ser reconocido. Esta inusual forma de regresar al país y este elevadísimo número de personas indican que las medidas migratorias adoptadas por el Gobierno de Venezuela enfrentaron a las autoridades nacionales a un reto sin precedentes, de efectos inéditos para la región.”

1.2.2. Sobre el supuesto valorativo

Recordando que según la jurisprudencia constitucional, el supuesto valorativo exige al Gobierno determinar que los hechos que dan lugar a la declaratoria de emergencia son de carácter grave y actual, la interviniente explica:

“En el caso concreto, la crisis producida por la declaración de estado de excepción en Venezuela, por la activación de operativos de deportación y expulsión de colombianos desde ese país, por el consecuente retorno masivo de colombianos atemorizados por las medidas restrictivas de la Guardia Bolivariana y por el cierre de la frontera, fue de gravedad inusitada en los municipios directamente afectados por el cierre, cuando el Gobierno decidió expedir el Decreto 1770 de 2015.

No obstante, existía el riesgo inminente de que la misma se extendiera a otras zonas de la frontera en la medida en que el Gobierno venezolano decidiera ampliar el estado de excepción a otros municipios de su frontera, tal como de hecho lo había venido haciendo mediante la expedición de los Decretos 1.969 y 1.989 de 2015. Esta es la razón por la cual la declaratoria del Estado de Emergencia cobijó todos los municipios de la frontera colombo

venezolana, incluidos tres municipios no fronterizos, por las razones que serán explicadas más adelante. Ahora bien, como ya se indicó, para la fecha de expedición del decreto de declaratoria del estado de Emergencia, el Gobierno contaba con cifras cercanas a las 13.138 personas, de las cuales 10.780 eran retornadas, 1.687 deportadas y 671 sin clasificar, según informe de Reporte Diario de la Gestión de Manejo de Desastres, Código FR-1703-SMD-13 versión 02, con corte a 7 de septiembre de 2015.

Aunque resulte difícil de determinar, las autoridades presumen que gran parte de esta afluencia se asentaría en los municipios fronterizos, pues la escasez de recursos económicos y las condiciones precarias materiales que marcaron la huida de Venezuela supone dificultades de asentamiento en zonas alejadas, en las que no estuviera localizada la ayuda del Estado. De ese gran total, alrededor de 3.400 personas se encontraban refugiadas en albergues en Cúcuta y Villa del Rosario.

Aunque a esa fecha las cifras ya indicaban una afluencia anormal y crítica de migrantes colombianos, la gravedad de la situación ha venido confirmándose con las cifras recibidas después de la declaratoria de emergencia económica. Según el mismo informe de la UNGRD, con corte a 14 de septiembre, la cifra total de personas que habrían cruzado la frontera era de 14.154, lo cual demuestra que la perturbación del orden económico, social y ecológico no solo era actual para el momento de declaración de la emergencia, sino que amenazaba con intensificarse (Anexo 11).

A simple vista, el contraste de estos valores con las cifras de personas que hasta el 21 de agosto de 2015 habían sido deportadas, repatriadas o expulsadas a Colombia, haría suponer, por sí mismo, la ocurrencia de una situación de gravedad inusitada para la cual tendrían que haberse adoptado medidas de emergencia. Si a ese incremento se suma el cierre del paso fronterizo y el ahogamiento de un flujo de bienes y servicios que alimentaba tradicionalmente la vida de las comunidades limítrofes, la conclusión no puede ser distinta que la ocurrencia de una grave emergencia económica, social y ecológica.

Es necesario tener en cuenta que con posterioridad al cierre de la frontera en Cúcuta, el Gobierno de Venezuela ordenó el cierre de otros pasos fronterizos. Informes de Cancillería indican que a la fecha de presentación de este memorial, habían sido cerrados los siguientes puestos de frontera:

1. Puente Simón Bolívar, Villa del Rosario, Norte de Santander
2. Paraguachón, Maicao, La Guajira

3. Puente internacional José Antonio Páez, Arauca
4. Puesto de Control Migratorio Fluvial en Puerto Carreño, Vichada.

Las ciudades limítrofes desarrollan dinámicas comerciales particulares que se afectan de manera decisiva con la neutralización de alguno de sus polos. En una frontera abierta, el mercado de bienes y servicios circula regularmente y se integra al modo de vida de sus habitantes. Tal como se dijo en el cuerpo de los considerandos del Decreto 1770 de 2015, el mercado comercial entre Colombia y Venezuela es altamente dinámico. El país vecino es el tercer destino de las ventas no minero energéticas de Colombia, aun considerando que entre el 2008 y el 2014 las ventas totales al mismo se redujeron en 67%. Las estimaciones de la Cámara de Comercio de Cúcuta indican que cada 30 días de cierre conlleva una pérdida en exportaciones de alrededor de USD 3,2 millones, generando que los productores tengan que buscar nuevos clientes para su oferta en el mercado nacional o en otros países incurriendo en costos en la transición.

Ahora bien, aunque individuos concretos pudieran vivir del contrabando, es claro que la dinámica general del comercio legal alimenta la vida de las ciudades a ambos lados de la frontera. Por ello, si se estrangulan los canales comerciales, pero, además, uno de los dos extremos se ve sorprendido por una presión demográfica inusitada, los efectos económicos y sociales no pueden ser menos que ruinosos.

Sobre este particular, refiriéndose exclusivamente al movimiento humano de colombianos, Fabrizio Hochschild, Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas en Colombia, indicó en la ciudad de Cúcuta, el 31 de agosto de 2015, que ‘en cualquier parte del mundo, si llegan 12.000 personas, sin previo aviso, y esas personas no tienen los medios para sostenerse y donde dependen de la respuesta de las comunidades a donde llegan, dependen de la ayuda de las autoridades locales y nacionales, y de una manera complementaria de la ayuda internacional, esto constituye una crisis humanitaria’.

Durante los primeros días de la crisis, los gobiernos locales de Puerto Santander, Villa del Rosario y Cúcuta, Norte de Santander, decretaron el estado de calamidad pública mediante decretos 060 del 29 de agosto de 2015, 157 del 24 de agosto de 2015 y 849 del 24 de agosto de 2015, respectivamente (...). No obstante, la magnitud de la migración hacia ciudades limítrofes y la decisión del cierre de las fronteras hizo que el problema superara las capacidades institucionales municipales, al punto de que los alcaldes tuvieron que solicitar al Gobierno Nacional medidas más vigorosas para atender la

situación. Los oficios están incluidos en los anexos de este memorial (...).

Este requerimiento de las autoridades territoriales confirma la gravedad de la situación, pues las herramientas institucionales ordinarias fueron sobrepasadas por la subversión del orden económico y social preexistente.

Ahora bien, la gravedad de la crisis está determinada por la intensidad de sus efectos. En este sentido, es procedente remontarse a los efectos de la crisis migratoria para considerar su grave intensidad en los derechos fundamentales de los colombianos directamente afectados, pero también en la realidad socio económica de ciudades que no estaban preparadas para recibir una afluencia humana magnificada.

Tal como se indicó atrás, el cierre intempestivo de la frontera dividió familias cuyos miembros se encontraban en uno u otro de los dos países. Lo que en casos individuales podría haber sido atendido por la oferta institucional del Estado, terminó convirtiéndose en un problema humanitario y migratorio de proporciones mayores. Muchas de las personas que formaban parte del núcleo familiar de los colombianos que regresaban al país no contaban con nacionalidad colombiana, ni permiso de estadía o residencia.

Adicionalmente, por estar radicados en Venezuela, la mayoría de los colombianos que volvieron al país lo hicieron sin vinculación alguna al sistema de salud, no estaban censados en el SISBEN o no pertenecían a los programas sociales ofrecidos por el Estado. Regresaron sin un lugar donde vivir, por lo cual un número significativo tuvo que ser ubicado en albergues o en hoteles de la zona. Otros se acomodaron en auto albergues, es decir, fueron recibidos por familiares, amigos o conocidos.

Las cifras detalladas pueden consultarse en la copia de los informes anexos a este memorial, en los que además se relaciona el cruce de información entre las distintas bases de datos de programas sociales del Estado, pero baste indicar aquí que, en cuanto a la ayuda humanitaria ofrecida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS-, en coordinación con las demás entidades competentes en la materia, las cifras con corte al 2 de septiembre, según reporte de la UNGRD, daban cuenta de haber sido atendidas unas 2.007 familias, con 5.323 personas, alojadas en albergues de Cúcuta y Villa del Rosario (Anexo 21).

Estos números pueden compararse con valores cercanos ofrecidos por la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos

Humanitarios –OCHA-, cuyos informes se adjuntan en el anexo de material de soporte (Anexo 22).

Evaluada las condiciones de llegada de los colombianos y de su núcleo familiar se evidencia que la situación respecto de la garantía de sus derechos fundamentales era grave, pues regresaban al país sin ningún tipo de cobertura institucional. Teniendo en cuenta que le Estado colombiano tiene por obligación constitucional garantizar la prevalencia de los derechos fundamentales de los nacionales, evidente resultaba que el desamparo de los recién llegados implicaba una desprotección grave en términos constitucionales.

La movilización no solo generó dificultades de tipo humanitario sino que perturbó el frágil equilibrio laboral de una zona tradicionalmente aquejada por problemas de empleo. La frontera era una vena abierta para la fuerza de trabajo, por lo que el cierre del paso limítrofe presionó indebidamente el mercado laboral en Cúcuta, una de las ciudades con mayor índice de desempleo en el país y quizá la primera ciudad en empleo informal de Colombia. Esta valoración incluye las fuentes de ingreso derivadas del contrabando, pues muchas de las personas que regresaron al país vivían de esa actividad.

Las medidas adoptadas por el gobierno de Caracas, según informe presentado por el Ministerio de Trabajo para justificar la declaratoria del Estado de Emergencia, afectaron a unas 2.000 personas que vivían de esta actividad, así como a los llamados pimpineros que, según el mismo documento, se redujeron de 6.000 a solo 1.000, sin contar con la afectación del negocio, propiamente dicho.

También deben sumarse las bajas laborales de los mototaxistas que prestaban sus servicios entre los dos países. Cálculos del Ministerio de Trabajo sugieren que 2.500 de estos transportadores pudieron haber perdido su medio de subsistencia al suspenderse el paso entre Colombia y Venezuela.

Por su parte, las casas de cambio simplemente dejaron de funcionar después del cierre fronterizo. Cerca de 1.300 personas que vivían de ese negocio quedaron sin trabajo, sin contar los cambistas ilegales.

La siguiente tabla, elaborada por el Ministerio de Trabajo, incluida en el informe que sirve de base a estas consideraciones, indica la magnitud del posible impacto laboral producido por la crisis de la frontera (Anexo 24).

Población	Desempleados
Contrabando	2.000

Mototaxistas	2.500
Pimpineros	5.000
Cambistas	2.300
Trabajadores migrantes	1.500
Deportados y refugiados	6.300
Total	17.100

Ahora bien, el informe de indicadores del mercado laboral adjunto a este memorial, elaborado también por el Ministerio de Trabajo, evidencia tasas de desempleo oscilantes entre el 14,0% y el 16,4% en el último año, lo cual ubica al área metropolitana en el segundo lugar con más alto desempleo, solo debajo de Armenia.

En cuanto a trabajo informal, el DANE señaló que Cúcuta y su área metropolitana concentran el mayor porcentaje del país. (...)

No son necesarios complejos cálculos económicos para concluir que el aumento intempestivo del desempleo en una ciudad con alto número de desempleados y de trabajadores informales es la fórmula perfecta para el estancamiento laboral y el caldo de cultivo de inminentes problemas sociales. Figuradamente, es echar leña al fuego. La grave perturbación es resultado de una infortunada concurrencia entre el fuerte e inusitado aumento de la demanda en un mercado de oferta deficitaria.

(...) En el proceso de estructuración del Decreto 1770 de 2015, el Ministerio de Trabajo, con apoyo en información del DANE (Censo 2005) aportó cifras significativas en la materia. El Ministerio afirmó que ‘existen aproximadamente 296.233 hogares con experiencia migratoria en Colombia de los cuales el 18,5% (616.254) se encuentra en territorio venezolano, especialmente en ciudades como Caracas, Maracaibo, Táchira, Zulia y Valencia; además, el Censo Nacional de Población y Vivienda de Venezuela 2011 registra 721.791 colombianos residentes en ese país’.

Teniendo en cuenta dichas cifras, y el hecho de que en el Estado del Táchira residen aproximadamente 137.795 colombianos, de los cuales el 44% (60.804) habita en los siete municipios donde se estableció el cierre fronterizo, la crisis de la frontera podría generar un retorno del 90% de los habitantes de estos 7 municipios.

De acuerdo con los cálculos del Ministerio, la crisis podría extenderse a otros municipios fronterizos. Repetimos que a la fecha de elaboración de este documento, Caracas había ordenado el cierre de los puestos fronterizos que en Colombia coinciden con los pasos

del Puente Simón Bolívar, Villa del Rosario, Norte de Santander; Paraguachón, Maicao, La Guajira; Puente Internacional José Antonio Páez, Arauca, y el Puesto de Control Migratorio Fluvial en Puerto Carreño, Vichada, lo que demuestra que la crisis no se restringía a la ciudad de Cúcuta, sino que amenazaba con extenderse a otros municipios limítrofes. La inminencia de la perturbación a todo lo largo de la frontera era evidente y ha sido confirmada por los hechos.

Ahora bien, en relación con el tema del carbón y sus implicaciones sociales, laborales y ambientales, el presupuesto valorativo de la gravedad de los hechos se encuentra plenamente justificado.

De acuerdo con los datos suministrados por la Agencia Nacional de Infraestructura, en informe que se adjunta a este memorial, de las 300 minas de carbón que existen en Norte de Santander, 17% están en Cúcuta, el 15% en Sardinata, el 15% en El Zulia y el 3% en Salazar. Esto quiere decir que en esos 4 municipios se produce algo más del 80% del carbón del Departamento (Anexo 25).

Según estimados de la Agencia, existen cerca de ‘7 mil trabajadores vinculados directamente al proceso productivo y de extracción y cerca de 24 mil trabajadores en actividades indirectas en transporte, centros de acopio, servicios a la exportación y servicios a la minería’.

Antes del cierre de las fronteras, el carbón producido por estos municipios se exportaba a través de puertos del Lago de Maracaibo. El cierre de las fronteras impidió continuar haciéndolo por esa vía, por lo que fue necesario establecer nuevas rutas de evacuación nacionales. Este cambio de estrategia repercutió en el aumento considerable de los costos de exportación, independientemente de las diferentes opciones geográficas que fueron propuestas. Téngase en cuenta por ahora que el combustible venezolano es más barato que el nacional y que esa sola reducción implicaba una disminución de costos evidente para industriales. El aumento en los costos de transporte del carbón ponía en riesgo inminente los empleos vinculados con dicha actividad. Esta fue justamente la razón que el Gobierno Nacional tuvo en cuenta para declarar el Estado de Emergencia en los municipios de Sardinata, El Zulia y Salazar que, sin ser fronterizos, acumulaban entre sí, con el municipio de Cúcuta, cerca del 80% de la producción de carbón del departamento. La dependencia económica de estos municipios del transporte eficiente del carbón justificaba la extensión del estado de emergencia, dada la gravedad de los efectos producidos por la política de fronteras del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

Por otro lado, según certificación de la Asociación de Carboneros de Cúcuta y norte de Santander, a 5 de septiembre de 2015, en los

centros de acopio de carbón desde los que se despachaba el mineral para exportación en tránsito por Venezuela había depositada una suma cercana a las 220.000 toneladas métricas, concentración que incluso pone en peligro el soporte financiero de la explotación, cuyo ejercicio diario demanda una suma superior a los US\$175.000.

Esta acumulación de carbón y la imposibilidad de transportarlo por las vías tradicionales generaba, además, un peligro de tipo ecológico de graves consecuencias para la comunidad, por lo que también el impacto de las medidas de las autoridades venezolanas se evidenciaba en el orden ecológico. A este respecto es importante señalar que para la fecha de expedición del Decreto 1770 de 2015, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-672 de 2014, había impuesto restricciones de transporte del mineral por razones ambientales y de protección de derechos fundamentales de habitantes de municipios ubicados en la línea del ferrocarril que podría utilizarse para sacar al Atlántico el carbón de Norte de Santander.

Estas consideraciones, la necesidad de encontrar alternativas económicamente viables para el transporte del carbón y la necesidad de conciliar los intereses ambientales y los derechos fundamentales de la zona determinaron que el cierre de la frontera con Venezuela se convirtiera en un hecho de gravedad inusitada respecto de los impactos económicos, sociales y ecológicos de dicha actividad.”

1.2.3. Sobre el presupuesto de necesidad

1.2.3.1. Adopción de medidas ordinarias para enfrentar la crisis. La interviniente provee a la Corte una descripción detallada de las distintas medidas que las autoridades nacionales, departamentales y municipales han adoptado para afrontar la crisis en ejercicio de sus funciones y atribuciones ordinarias, en los términos siguientes:

“C.1. Competencias ordinarias.

El Gobierno Nacional tiene facultad constitucional para reglamentar normas de rango legal con el fin de atender la crisis en la frontera. De hecho, mediante Decreto 1768 de 2015 –reglamentario-, estableció condiciones especiales de afiliación al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes colombianos que regresaron de Venezuela, y se dispusieron medidas para atender a la población no afiliada.

Las entidades gubernamentales también han desplegado todas sus competencias institucionales para atender la crisis humanitaria generada por el regreso masivo de colombianos a la frontera.

Así, a cargo del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres se llevó a cabo la atención primaria en las fases de respuesta y recuperación. Las primeras medidas buscaron garantizar el alojamiento de los connacionales afectados. Estas acciones contaron con líneas principales de acción, así:

- Asistencia Humanitaria de Emergencia alimentaria y no alimentaria.
- Instalación y adecuación de alojamientos.
- Agua y saneamiento básico.
- Atención a la primera infancia.
- Acción de prevención y atención en salud.
- Oferta educativa.
- Ubicación y capacitación laboral.
- Registro e identificación (Documento de Identidad).
- Subsidios de arrendamiento por tres meses en cualquier municipio del país.
- Logística para el traslado de enseres desde los municipios afectados a cualquier lugar del país.
- Acompañamiento en el retorno y salida de albergues de población a diferentes ciudades.
- Logística administrativa y operativa para el adecuado funcionamiento del Puesto de Mando Unificado –PMU, en el cual se realizan las reuniones diarias de coordinación y direccionamiento de los retos que como país se determinan, para la atención de la población damnificada y lograr de manera pronta y efectiva el retorno a la normalidad.

En primer lugar, los colombianos deportados, repatriados, expulsados y/o retornados fueron identificados en el Registro Único de Damnificados – R.U.D., que es la herramienta con la cual se administran las ayudas y se determina la magnitud de la crisis.

La estrategia, que se ha desarrollado con el apoyo y compromiso de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, está estructurada con la colaboración de la Primera Dama de la República; la Ministra de la Presidencia; la Ministra Consejera para las Comunicaciones; los Ministerios del Interior, Trabajo, Educación, Salud, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Defensa, Comercio Industria y Turismo, Hacienda, Vivienda, Minas y Energía y Transporte; la Directora del DPS; la Directora del ICBF; el Director de la Policía Nacional; el Ejército Nacional; la Registraduría Nacional del Estado Civil; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-; el SENA; la Fiscalía General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; la Procuraduría General de la Nación, y la Contraloría General de la República.

En desarrollo de las labores de coordinación, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS- presentó un plan de atención para la frontera. La primera estrategia del DPS persiguió la caracterización de la población perjudicada. Las acciones concretas se encuentran consignadas en detalle en el informe denominado ‘Plan de atención sector de la inclusión social y la reconciliación frontera colombo-venezolana’ que acompaña este memorial y que el Gobierno pone a disposición de la Corte por si el tribunal considera conveniente profundizar en los detalles de la atención.

En colaboración con las entidades previamente citadas, el manejo de la crisis ha tenido el acompañamiento de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, que destinó funcionarios para asesorar sobre las rutas de atención y para identificar víctimas del conflicto que hubieran llegado de Venezuela con el fin de suministrarles atención prioritaria.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- ha ejercido sus competencias en coordinación con las demás entidades desde la Regional del Norte de Santander y a través de equipos de trabajo con las Defensorías de Familia, las Unidades Móviles, los Profesionales de Asistencia Técnica y los Centros Zonales. Las actividades realizadas se encuentran registradas en detalle en el completo informe que se adjunta a este documento y que el Gobierno pone a disposición de la Corte para su revisión exhaustiva.

Con todo, de dicho informe (Anexo 26) cabe destacar algunas funciones importantes en el manejo de la atención humanitaria, como son:

- Disposición de equipos para la atención en terreno, distribuidos en 7 albergues (4 en Villa del Rosario y 2 en Cúcuta).
- Garantía de acompañamiento permanente en sitio, así como la presencia en zonas estratégicas como la orilla del río Táchira y el puente internacional.
- Asistencia permanente en la Mesa Humanitaria de Mando Unificado. Organización de los albergues a través del manual de convivencia (Comités de Cocina, Juvenil, de Protección, Aseo y Lactarios).
- Coordinación interinstitucional para gestiones de goce efectivo de derechos.
- Apoyo en el proceso de caracterización oficial del albergue Morichal, con mayor número de familias, actividad que lidera Cancillería y OIM.

El proceso en la frontera también contó con la participación de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial –UACT-, que desplegó sus funciones en la región, en estrategias de desarrollo alternativo, como la de Familias Guardabosques.

A lo anterior debe agregarse que las medidas más urgentes fueron atendidas por las autoridades locales, mediante la declaratoria de Calamidad Pública en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y Puerto Santander, alcaldías que solicitaron la ayuda del Gobierno Nacional y la adopción de medidas más consolidadas como consecuencia del desbordamiento de la crisis y de la incapacidad de atenderla exclusivamente con los recursos locales. Las solicitudes de los alcaldes locales figuran en el anexo de pruebas de este memorial.”

1.2.3.2. Sobre la necesidad de las potestades legislativas. Efectuadas las anteriores precisiones, la Secretaria Jurídica de la Presidencia explica a la Corte por qué son necesarias para el Gobierno Nacional las potestades legislativas extraordinarias derivadas del estado de emergencia, al ser insuficientes las competencias ordinarias con las que cuenta para hacer frente a las exigencias de esta crisis:

“C.2. Necesidad de las potestades legislativas

Pese a que el Gobierno Nacional y las autoridades administrativas competentes han actuado con eficiencia para atender la crisis migratoria, es claro que existen restricciones de tipo legal que no pueden superarse con el ejercicio de las competencias ordinarias. Así, el tamaño de la crisis, la extensión de sus efectos, las implicaciones económicas y sociales de la migración masiva, etc., son circunstancias que requieren la adopción de medidas de impacto general mucho más profundas que las que podrían adoptarse en desarrollo de la facultad reglamentaria o en despliegue de las funciones regulares administrativas.

Aunque por disposición constitucional, en desarrollo del Estado de Emergencia el Gobierno puede adoptar todas las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, el Decreto 1770 de 2015 identificó posibles alternativas de regulación que solo pueden ser adoptadas por disposición de rango legal, pues implican la modificación de disposiciones de la misma jerarquía.

El contexto procesal de este memorial no permite profundizar en la justificación de cada medida, pues ese es el objeto del control de constitucionalidad de los decretos que adoptan, en cada caso concreto, las decisiones de rango legislativo destinadas a conjurar la

crisis. En este sentido, este no es el escenario jurídico para defender la legitimidad de las medidas específicas del Estado de Emergencia.

Con todo, a fin de evidenciar la necesidad de la declaratoria del Estado de Emergencia, en consideración a la insuficiencia de los recursos reglamentarios y las competencias administrativas ordinarias, el Gobierno Nacional puede indicar que el Estado de Excepción en la frontera de Colombia y Venezuela permitió y permitirá levantar restricciones de rango legal para conceder permisos especiales de ingreso y permanencia a familiares venezolanos de nacionales colombianos que quisieran naturalizarse, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la unidad familiar.

Así mismo, en atención a la crisis, la asunción de facultades legislativas está encaminada a ampliar la cobertura de los programas sociales en favor de las personas afectadas por la crisis, las cuales, por razón de sus condiciones migratorias, sociales y económicas, no habían tenido la oportunidad de vincularse a dichos programas; también busca eliminar exigencias previas, de orden legal, diseñadas para condiciones de normalidad, facilitando la priorización del servicio.

Del mismo modo, el Estado de emergencia permitirá adoptar decisiones de rango legal orientadas a dinamizar el mercado laboral y a suprimir ciertos requisitos legales vinculados con la definición de la situación militar, que puede facilitar la movilidad laboral de los recién llegados.

La industria y el comercio local también salen beneficiados con la adopción de regulaciones pertinentes de orden legal. Estas excluyen del cumplimiento de requisitos de esa jerarquía a las empresas nacies y a las empresas dedicadas al turismo, y contemplan el otorgamiento de apoyos tributarios, contractuales, crediticios y de cofinanciación, así como la adopción de medidas de estímulo a la inversión, que actualmente se encuentran reguladas por normas legales.

De igual forma, las facultades derivadas del Estado de Emergencia habilitan al Gobierno para levantar restricciones vigentes en materia de transporte del carbón del Norte de Santander, que no resultaría posible por la vía reglamentaria ordinaria.

Por último, y se recuerda que esta lista no es taxativa, pues las competencias derivadas de la Emergencia no encuentran restricción tipológica, el estado de excepción habilita el levantamiento de restricciones legales para favorecer la celebración de convenios interadministrativos, para celebrar contratos de manera directa, por

encima de algunas prohibiciones impuestas por la Ley de Garantías, y para favorecer el retorno de empresas e industrias ubicadas en Venezuela que decidan volver como consecuencia de la situación vigente.

En últimas, la justificación de la declaratoria del estado de emergencia, desde el punto de vista de la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar la crisis, radica en la necesidad de levantar ciertas barreras de orden legal que permitan flexibilizar los mercados de la zona de frontera, ampliar la oferta social del Estado, y facilitar la dinamización de una economía impactada por un hecho social inédito.”

La interviniente acompañó a su escrito numerosas pruebas documentales en sustento de lo allí consignado.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Concepto No. 005975, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 8 de octubre de 2015, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que declare exequible el Decreto Legislativo No. 1770 de 2015.

En cuanto a los requisitos de forma, el Procurador afirma que éstos fueron cumplidos con el decreto declaratorio bajo revisión, puesto que “(i) el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, fue declarado a través del Decreto Legislativo No. 1770 del 7 de septiembre de 2015, publicado en el Diario Oficial No. 49.628; (ii) en su parte considerativa el citado decreto señala como razones para declarar el estado de excepción la gravedad de los hechos ocurridos a partir del 21 de agosto de 2015 como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno Venezolano en desarrollo del estado de Excepción declarado a través del Decreto 1950 del 21 de agosto de 2015, las cuales fueron la causa de que miles de colombianos retornaran o hayan sido deportados, repatriados o expulsados a nuestro país; (iii) el decreto legislativo 1770 de 2015 fue firmado por el Presidente de la República y por todos los ministros; (iv) la declaración se hizo por el término de 30 días (art. 1); (v) durante ese término el Gobierno Nacional ejercerá las facultades legislativas extraordinarias a las que se refiere el artículo 215 de la Carta Política y el artículo 1 del Decreto 1770 de 2015 (art. 2); y (vi) el Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos las medidas que se requieran en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y dispondrá las operaciones presupuestales necesarias (art. 3)”. Igualmente, el jefe del Ministerio Público constata que el Decreto precisa los municipios en los cuales tendrá vigencia, y que se surtió la comunicación correspondiente a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU. Por lo anterior, afirma que “la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica cumplió con los requisitos formales establecidos por la Constitución Política, la Ley 137 de

1994, la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

En cuanto a los requisitos sustantivos de constitucionalidad, el Procurador General también los da por cumplidos por las razones siguientes:

(i) El supuesto fáctico de la declaratoria de emergencia se cumplió como consecuencia de las medidas efectivamente adoptadas por el Gobierno Venezolano a partir de la adopción del Decreto 1950 de 2015, “las cuales fueron la causa de que miles de colombianos retornaran o hayan sido deportados, repatriados o expulsados a nuestro país”, y se trató de hechos sobrevinientes, “esto es, vinieron improvisamente, de repente, sin previsión y, sin lugar a dudas, generaron una crisis inminente de tipo humanitario, económico y social, pues como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno Venezolano en desarrollo de un Estado de Excepción se presentó una migración forzada de connacionales. Así, de conformidad con los datos de Migración Colombia, entre el 21 de agosto de 2015 y el 7 de septiembre de 2015 el número de personas deportadas, expulsadas y repatriadas que ingresaron al país por los puestos de control migratorio en la frontera con Venezuela fue de 1.443. Y esto se dio por miedo a las medidas represivas tomadas por el Gobierno Venezolano (destrucción de casas, deportaciones) en contra de los colombianos. De igual manera, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD reportó como datos totales, el 7 de septiembre de 2015, que a esa fecha serían al menos 13.138 las personas perjudicadas con la emergencia en la frontera.”

(ii) El requisito de la gravedad e inminencia de los hechos que dan lugar a la emergencia también se cumplió, por cuanto “las deportaciones, repatriaciones, retornos y expulsiones de colombianos desde Venezuela efectivamente produjeron la perturbación del orden económico, social o ecológico de manera grave e inminente, constituyéndose en una grave calamidad pública (...). Además, vale resaltar que la deportación, repatriación, retorno y expulsión de colombianos desde Venezuela fueron calificados por el Gobierno Nacional de manera objetiva como hechos notorios, esto es, sabidos por todos, de conocimiento público, pues se registraron ampliamente por los medios de comunicación tanto nacionales como internacionales”.

(iii) En relación con el requisito de tratarse de circunstancias frente a las cuales resultan insuficientes las competencias ordinarias del Gobierno, afirma el Procurador que también se ha cumplido, tal y como lo indica el propio Decreto 1770 de 2015, y según lo expone el Gobierno en su intervención y en las motivaciones de la declaratoria de emergencia.

En conclusión, para el Procurador General de la Nación el Decreto declaratorio bajo revisión “se ajusta a la Carta Política tanto desde el punto de vista formal como material”, por lo cual pide que se declare su exequibilidad.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en forma definitiva sobre la constitucionalidad del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, sometido a revisión automática, de conformidad con lo señalado por los artículos 214.6, 215 (parágrafo) y 241.7 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 55 de la Ley 137 de 1994 y 36 del Decreto 2067 de 1991.

En reiteradas oportunidades¹¹ esta Corte ha ejercido su competencia constitucional para controlar en forma automática los decretos declaratorios de estados de emergencia económica, social y ecológica, precisando que si bien tales decretos declaratorios no son, técnicamente, decretos legislativos *stricto sensu* –ya que éstos por definición son los que dicta el Presidente de la República durante la vigencia de los estados de excepción y en ejercicio de las facultades excepcionales correspondientes-, sí son actos jurídicos con una naturaleza propia y específica, y de inmensa trascendencia constitucional, puesto que mediante ellos se altera transitoriamente el reparto ordinario de las funciones del Estado entre las tres ramas del poder público, y se faculta extraordinariamente al Poder Ejecutivo para conjurar, mediante medidas igualmente extraordinarias, las causas de la crisis a la que haya que responder. De allí que por su naturaleza misma, los decretos declaratorios de estados de excepción, y en particular los decretos declaratorios de estados de emergencia económica, social o ecológica, están sujetos al control automático e integral de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional.¹²

2. Reglas generales atinentes a los estados de emergencia económica, social y ecológica. Alcance del control constitucional sobre los decretos declaratorios respectivos. Reiteración de jurisprudencia.

La Constitución Política consagra ciertos mandatos generales aplicables a los estados de emergencia económica, social y ecológica, que han sido desarrollados por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y precisados en su alcance por la jurisprudencia constitucional. Estos mandatos, en su correcta interpretación, son reiterados a continuación y serán aplicados en la presente providencia.

¹¹ Ver las sentencias C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-252 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), que sintetizaron y consolidaron la línea jurisprudencial correspondiente.

¹² En este sentido, en la sentencia C-156 de 2011 la Corte explicó: “Los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución Política aluden explícitamente a ‘decretos legislativos’, esto es, con fuerza de ley. Por su contenido material, el acto de declaración de un estado de excepción -de guerra exterior, de conmoción interior o de emergencia- no encuadra en el tipo de normas jurídicas expedidas para derogar o modificar leyes preexistentes, como ocurre con los decretos de desarrollo expedidos su amparo. No obstante, en un estado de derecho no pueden existir actos del poder público exentos de control, como una garantía del sometimiento efectivo de las autoridades y los ciudadanos al orden jurídico y en guarda de la supremacía de la Constitución. Con razón mayor, si se trata de aquel acto mediante el cual el titular de la rama ejecutivo se habilita temporalmente como Legislador, esto es, se inviste de poder legislativo. Por eso, la jurisprudencia constitucional ha reiterado el control jurisdiccional integral que le corresponde ejercer sobre los decretos declaratorios de los estados de excepción.”

2.1. *Naturaleza del estado de emergencia en tanto estado de excepción constitucional.*

En el artículo 215 de la Carta Política, el constituyente previó la posibilidad de que el Presidente de la República declare un estado de emergencia en el orden económico, social o ecológico, o en casos de grave calamidad pública, cuandoquiera que sobrevengan hechos diferentes a aquellos constitutivos del estado de guerra exterior o del estado de conmoción interior, y que configuren una perturbación, o amenaza de perturbación, de los órdenes social, económico o ecológico del país. El referido artículo 215 contiene una regulación constitucional detallada del estado de emergencia económica, ecológica o social, al consagrar el parámetro central de control al que se atenderá la Corte en el presente caso.¹³

La jurisprudencia constitucional ha decantado ya el alcance de estos mandatos constitucionales, explicando en varias oportunidades que la declaratoria de un estado de emergencia económica, social o ecológica presupone el cumplimiento de requisitos tanto formales como materiales, con respecto a los cuales la Corte debe ejercer un control integral y estricto.

¹³ El artículo 215 de la Constitución Política estableció: “Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

Parágrafo.- El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”

En efecto, tal y como se señaló en la sentencia C-156 de 2011¹⁴, “la Carta Política de 1991 estableció un estricto régimen regulatorio de los estados de excepción para mantener la plena vigencia del Estado de Derecho, aún en periodos de anormalidad, en guarda del principio democrático, de la separación de poderes y de la primacía de los derechos fundamentales. (...) La alteración extraordinaria de la normalidad admite, en el constitucionalismo, la posibilidad de la alteración excepcional de las competencias legislativas. (...) a través de los estados de excepción, el propio Jefe de Gobierno se reviste a sí mismo de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder. De ahí la necesidad de que el control de constitucionalidad de la declaración de estados de excepción y el ejercicio de los poderes que de allí emanan, sea jurisdiccional, automático, integral y estricto, sin perjuicio del control político constitucionalmente previsto. Al otorgar poderes excepcionales dirigidos a conjurar la crisis extraordinaria, se faculta al Ejecutivo para fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos, cuidando en todo caso de no introducir alteraciones desproporcionadas al orden legal vigente y de minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia. (...) Esta facultad de apreciación de las circunstancias que dan lugar a los estados de excepción y de las medidas necesarias para conjurar las perturbaciones de la normalidad, no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad.”

En igual sentido, en la sentencia C-216 de 2011¹⁵ la Corte explicó:

“Como se ha sostenido por parte de la jurisprudencia constitucional, la Constitución de 1991 estableció una serie de limitaciones constitucionales y legales a la declaratoria y desarrollo de los estados de excepción en Colombia, en consonancia con las obligaciones internacionales al respecto. Las limitaciones y restricciones constitucionales derivan del querer del constituyente de 1991 de fortalecer el principio de separación y control de los poderes, ya que en la experiencia histórica de la Constitución de 1886 se había verificado el abuso de las medidas de excepción por intermedio del artículo 121 de la C.P sobre el Estado de Sitio. De esta manera se dispuso por parte del constituyente de 1991 que estos instrumentos solo pueden utilizarse en situaciones extraordinarias y que por tanto su uso puede calificarse como excepcionalísimo. // El carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia ha dado lugar a que se insista por parte de la Corte en sus distintos análisis, que el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad, parámetro de constitucionalidad en el análisis de las declaratorias de los estados de excepción y de los decretos de desarrollo. // Este carácter reglado de las potestades

¹⁴ M.P. Mauricio González Cuervo

¹⁵ M.P. Juan Carlos Henao Pérez

gubernamentales para poder ejercer las facultades de excepción se debe a que una declaración de estado de emergencia por causas económicas, sociales, ecológicas o que constituyan grave calamidad pública, puede comprometer entre otros los derechos fundamentales y los principios democrático, de separación de poderes y de estructura y organización del Estado. // Por ende, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera sostenida, que el control de constitucionalidad que le corresponde realizar a la Corte en virtud del mandato de los artículos 215 y 241 de la Constitución Política, debe ser estricto y riguroso para evitar la eventual vulneración de los postulados y preceptos superiores a los que deben sujetarse tanto su declaratoria, como los decretos de desarrollo de las facultades de las que temporalmente se inviste al Ejecutivo, en aras de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Este control riguroso se deriva de que de manera enfática el constituyente de 1991, tanto en el texto mismo de la Carta como en los debates que se llevaron en ella, indicó que se debía superar el uso habitual de los estados de excepción en el que se había caído bajo la vigencia de la Constitución de 1886, puesto que ello representaba una muestra exacerbada del presidencialismo que desarticulaba la separación de poderes y negaba la importancia que debía tener el Congreso de la República como máxima expresión del foro democrático de la Nación.”

En consecuencia, en esta oportunidad –como en las anteriores en que se ha ejercido el control de constitucionalidad sobre decretos declaratorios de estados de emergencia- la Corte aplicará un criterio estricto e integral de escrutinio al Decreto 1770 de 2015, verificando el cumplimiento tanto de los requisitos de forma como de los requisitos materiales trazados por la Constitución.

2.2. *Requisitos de forma*

En virtud del artículo 215 Superior, según ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional, los decretos declaratorios de estados de emergencia deben cumplir los siguientes requisitos de índole formal: (a) haber sido firmados por el Presidente de la República y todos los ministros de su gabinete; (b) estar motivados; (c) establecer claramente su duración; (d) determinar con precisión su ámbito territorial de aplicación; (e) haber sido notificada su adopción a los organismos internacionales competentes; (f) estar reunido el Congreso, o en caso de no estarlo, habersele convocado para los diez días siguientes al vencimiento del estado de emergencia; y (g) haber sido remitido a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para revisión automática de constitucionalidad.

2.2.1. Firma del Presidente de la República con todos sus Ministros.

El propio texto del artículo 215 Superior dispone que el Presidente deberá contar con la firma de todos los ministros para declarar el estado de emergencia, y este mandato se reproduce en el artículo 46 de la Ley 137 de 1994. La Corte ya ha explicado que este requisito se explica por la figura de la responsabilidad política del Gobierno en su conjunto en relación con la declaratoria de esta modalidad de estado de emergencia.¹⁶

2.2.2. Motivación expresa

El requisito de que el decreto declaratorio contenga una motivación se deriva también del propio texto del artículo 215 Superior, que lo exige expresamente. La jurisprudencia constitucional lo ha reputado cumplido “*en la medida en que en el texto mismo del decreto y a modo de considerandos se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria*”¹⁷, precisando que en este punto del proceso de revisión de constitucionalidad el examen de la Corte se limita a establecer si hay o no una motivación presente en el Decreto, reservándose el escrutinio de su contenido para una fase ulterior del proceso, a saber, la dilucidación del presupuesto valorativo de la declaración del estado de emergencia. Así, la Corte se limitará a establecer si existe o no una motivación. Ello sin perjuicio de recordar que, tal como lo precisó la sentencia C-216 de 2011¹⁸, “la exigencia de motivación no era una mera formalidad, sino un requisito de orden sustancial, porque la expresión de las razones de la declaratoria le permite a la Corte ejercer control integral sobre los estados de excepción”.

2.2.3. Determinación del ámbito temporal de aplicación.

El texto del artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria de un estado de emergencia podrá hacerse por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en cada año calendario. También dispone este artículo que el Gobierno debe señalar en el decreto declaratorio cuál es “el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias”. Tal y como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, esta regla es consecuencia necesaria del principio de temporalidad que caracteriza los estados de emergencia; “*...la temporal asunción de la función legislativa por parte del Gobierno y el virtual poder que de ello se sigue para*

¹⁶ Así, en la sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), la Corte explicó: “La responsabilidad política del Gobierno en su conjunto -en este caso, Presidente y sus ministros- es la razón de la presente exigencia. Según los artículos 214.5 y 215 de la carta, “*el Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido las situaciones de anormalidad que los justifiquen y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades*” (Sentencia C-004 de 1992). Busca el Constituyente que el Jefe de Estado y sus ministros se hallen políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria y sus desarrollos, para deducir de ello las responsabilidades que la propia Constitución les asigna por utilización del Estado de Emergencia en el artículo 215, que dice: “*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia*”.

¹⁷ Sentencia C-004 de 1992.

¹⁸ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

restringir las libertades y garantías constitucionales...”¹⁹, hace necesario que tengan “*una limitada duración en el tiempo y por el periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación -art. 27 CADH-*.”²⁰.

2.2.4. Determinación del ámbito territorial de aplicación.

Este requisito ha sido deducido por la jurisprudencia de una lectura integral del régimen constitucional de los estados de excepción, que permite al Gobierno declarar la emergencia en todo el territorio nacional o en una parte del mismo. Tal como se explicó en las sentencias C-156 de 2011 y C-135 de 2009, este requerimiento refleja “un desarrollo jurisprudencial por medio del cual se ha dado una aplicación de las normas que regulan la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, para permitir que se hagan tanto declaraciones de Estado de Emergencia que cobijen todo el territorio nacional, como también se permita la declaratoria y el ejercicio de los poderes extraordinarios solo en parte del país”.

2.2.5. Notificación a los organismos internacionales correspondientes.

En cumplimiento de las obligaciones internacionales convencionales del Estado colombiano bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 27), y por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994²¹, la adopción de un decreto declaratorio de estado de emergencia económica, social o ecológica debe ser comunicada tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

2.2.6. Reunión del Congreso de la República.

El artículo 215 Superior dispone expresamente que el Congreso deberá ser convocado por el Gobierno en el decreto declaratorio del estado de emergencia, en caso de no hallarse reunido, dentro de los diez días siguientes al vencimiento de su término de vigencia. El objetivo de esta convocatoria es el de permitir la realización del control político que compete realizar al poder

¹⁹ Sentencia C-122 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz; salvamento de voto de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo; aclaración de voto de los magistrados Marta Victoria Sáchica y Carlos Gaviria Díaz).

²⁰ Sentencias C-135 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto; salvamento de voto del magistrado Jaime Araujo Rentería) y C-802 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño; salvamentos de voto de los magistrados Jaime Araujo Rentería, Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Alfredo Beltrán Sierra; aclaración de voto del magistrado Jaime Córdoba Triviño; salvamento parcial de voto de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández).

²¹ Ley 137 de 1994, Art. 16: “INFORMACIÓN A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES. De acuerdo con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, una comunicación en que dé aviso a los Estados Partes de los tratados citados, de la declaratoria del estado de excepción, y de los motivos que condujeron a ella. Los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos, deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades. Igual comunicación deberá enviarse cuando sea levantado el estado de excepción”.

legislativo sobre la declaración de un estado de emergencia constitucional. En palabras de la Corte, “este deber tiene como propósito posibilitar el control político específico que sobre el Gobierno le corresponde ejercer al Congreso de la República en un régimen democrático; y, simultáneamente, realizar el principio democrático que, en desarrollo de la separación de los poderes y del mandato de representación, requiere del funcionamiento normal del Congreso de la República. Es por estas razones, que el Legislativo ‘debe reunirse por derecho propio en caso de que no sea convocado por el Gobierno (inc. 7, art. 215 CP), o extraordinariamente cuando éste lo convoque, en cuyo caso si no se haya reunido, debe hacerlo para los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de la situación de emergencia (inc. 4o. art. 215 ib)’²².”²³ También ha precisado la Corte que este requisito de convocatoria no es aplicable cuandoquiera que el Congreso se halle reunido durante sus períodos de sesiones ordinarias, al momento de la adopción de un decreto declaratorio de estado de emergencia.²⁴

2.3. *Requisitos materiales o sustantivos*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha elaborado y aplicado un test que contiene los distintos requisitos materiales o sustantivos que han de cumplir los decretos declaratorios de un estado de emergencia, y que se sintetiza así: (a) el estado de emergencia debe cumplir con su presupuesto fáctico, es decir, debe responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios que alteren el orden económico, social o ecológico y sean distintos a los que constituirían estados de guerra exterior o conmoción interior; el presupuesto fáctico se desagrega, a la vez, en tres componentes: (i) el juicio de realidad de los hechos invocados, (ii) el juicio de identidad de dichos hechos como constitutivos de un estado de emergencia, y (iii) el juicio de sobreviniencia de tales hechos; (b) debe cumplir con un presupuesto valorativo, consistente en que la alteración o amenaza de alteración del orden económico, social o ecológico debe ser grave y actual o inminente; y (c) debe satisfacer un juicio de necesidad, es decir, basarse en la insuficiencia de los medios ordinarios estatales para conjurar la crisis correspondiente, y la correspondiente necesidad de apelar a medidas extraordinarias o excepcionales en cabeza del Ejecutivo.

Adicionalmente, en virtud de mandatos expresos de la Constitución y de obligaciones internacionales del Estado desarrolladas en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, los decretos declaratorios de estados de emergencia deben cumplir con una serie de prohibiciones, a saber, (d) no pueden suspender los derechos humanos o libertades fundamentales, ni limitar aquellos que no son susceptibles de limitación ni siquiera durante los estados de emergencia, y deben cumplir con las reglas constitucionales e internacionales aplicables a las hipótesis de limitación legítima de derechos

²² Sentencia C-179 de 1994.

²³ Sentencia C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁴ Sentencias C-447 de 1992, C-366 de 1994 y C-156 de 2011.

constitucionales; (e) no pueden interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público; y (f) no pueden suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

2.3.1. Presupuesto fáctico

2.3.1.1. Juicio de realidad de los hechos invocados.

El juicio de realidad consiste en la determinación de que los hechos que dan lugar a la declaratoria de emergencia efectivamente existieron, es decir, que se generaron objetivamente en el mundo de los fenómenos reales. Se trata de un examen eminentemente objetivo; en palabras de la Corte, “la metodología que debe ser empleada es una verificación positiva de los hechos”²⁵, por lo cual “no se trata entonces de un análisis de valoración de la alteración del orden social, económico y ecológico o de la circunstancia sobreviniente de los mismos, sino una verificación objetiva de la existencia de la amenaza o de la perturbación.”²⁶

2.3.1.2. Juicio de identidad de los hechos invocados.

La jurisprudencia constitucional ha explicado que el juicio de identidad consiste en la constatación de que los hechos invocados como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente corresponden a aquéllos que la Constitución previó como detonantes específicos de esta modalidad de estado de excepción. Dada la forma como está redactado el artículo 215 de la Carta, esta constatación se realiza por vía negativa – esto es, verificando que los hechos invocados no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaratoria de un estado de guerra exterior, o de un estado de conmoción interior. En palabras de esta Corte, “corresponde al juez constitucional determinar si los hechos causales de la perturbación no son asimilables a los actos de agresión o guerra externa en que se basa el Estado de Guerra Exterior (C.P., 212), ni consistan en actos lesivos de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que integran la noción de orden público político y fundamentan el Estado de Conmoción Interior (C.P., 213).”²⁷

La jurisprudencia también ha determinado que el juicio de identidad puede prestarse a ciertas complejidades cuando se trata de diferenciar entre aquellos hechos que darían lugar a un estado de conmoción interior, y los que darían lugar a un estado de emergencia económica, social y ecológica, “por la relación estrecha que suele tener orden público con el orden económico y social. Así, la Corte ha optado por reconocer que en casos en los que sea complicado establecer la naturaleza de los hechos que provocan la declaración del estado de excepción y realizar el test de exclusión con arreglo a criterios

²⁵ Sentencia C-135 de 2009.

²⁶ Sentencia C-156 de 2011.

²⁷ Sentencia C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

de diferenciación y subsidiaridad (...), sea reconocido al Presidente de la República, como responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público político, social y económico, un margen suficiente de apreciación para hacer la evaluación de la figura que se ajusta mejor a la situación concreta”²⁸.

2.3.1.3. Juicio de sobrevinencia de los hechos invocados

Derivado del texto del artículo 215, el requisito de sobrevinencia exige que los hechos invocados tengan un carácter repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario. La naturaleza sobreviniente de estos hechos fue explicada en la sentencia C-216 de 1999 en los siguientes términos: “los acontecimientos, no sólo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales.” Se oponen así a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia normal y previsible en la vida de la sociedad. Sobre el carácter “extraordinario de los hechos”, en la sentencia C-135 de 2009 la Corte expuso que la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción sólo exigen que “las circunstancias invocados sucedan de manera improvisada (según el Diccionario de la Real Academia) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural. En esa medida también la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal.”

La constatación que al respecto está llamada a efectuar la Corte Constitucional es de carácter netamente fáctico; como se explicó en la sentencia C-252 de 2010, “dicho presupuesto (fáctico) se agota con la comprobación del carácter sobreviniente de los hechos, que también es de índole objetivo.”

2.3.2. Presupuesto valorativo

2.3.2.1. Juicio de gravedad de la afectación

El artículo 215 Superior exige que los hechos que motivan la declaratoria de un estado de emergencia generen una afectación o amenaza grave del orden social, económico o ecológico en todo o en parte del territorio nacional. De allí que el juicio de gravedad que adelanta la Corte se enfoque ya no sobre los hechos detonantes de la declaratoria de emergencia, sino sobre sus efectos,

²⁸ Sentencia C-135 de 2009.

impactos y consecuencias en la sociedad colombiana en términos económicos, sociales o ecológicos.

La jurisprudencia ha identificado los derechos constitucionales, en su catálogo completo, como criterio para medir la gravedad de determinada afectación o perturbación –actual o potencial- del orden económico, social o ecológico. Así, a mayor afectación o amenaza de afectación de los derechos de las personas colombianas o residentes en el país, mayor gravedad del impacto correspondiente. En palabras de la sentencia C-156 de 2011, “los parámetros de medición de la perturbación y la calamidad pública o la amenaza de ellas son los derechos, específicamente, los derechos fundamentales, económicos, sociales y ambientales de los habitantes del país. La gravedad de la perturbación actual o eventual depende del alto grado de afectación de estos derechos subjetivos. Puede ser grande la magnitud o intensidad de unos hechos capaces de generar perturbaciones en el orden social; pero mientras su impacto en el goce de los derechos de la población no sea significativo, no podrá hablarse de una perturbación grave que amerite la declaración de la Emergencia. Así, el ‘juicio de gravedad’ de la perturbación o la calamidad pública -o de la amenaza de ella- ha de expresarse en la afectación significativa de los derechos a la vida, la integridad física, la subsistencia digna, al trabajo, la propiedad, la salud, la educación, la movilidad y circulación, el ambiente sano, etc.”

Es relevante precisar que el juicio de gravedad es de alto contenido valorativo, ya no fáctico –como los pasos precedentes del test de constitucionalidad que se está aplicando-. La Corte lo ha explicado así:

“Se trata de un ‘juicio valorativo’ porque la apreciación de la gravedad de una perturbación no consiste en la mera aproximación a los hechos. Presupone: (i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico, a partir de la preexistencia de un orden jurídico determinado; y (ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y un lugar determinado. Y supone una definición sobre el nivel de bienestar y atención de que debe gozar la población, para efectos del diseño de medidas que deban adoptarse a través de los poderes de excepción. Bien puede suceder que la alteración del orden social que en una nación resulta extraordinaria y excepcional, en otra nación se tenga por ordinaria, crónica o habitual; y lo que en Colombia pudo considerarse como un hecho gravemente perturbador del orden político o social en un pasado de fragilidad institucional, hoy se aprecie como una situación de menor importancia o entidad. Cuando el Gobierno decreta un Estado de Emergencia, debe contar *“con las exigencias y necesidades de la comunidad, [que] lo colocan en una posición privilegiada para determinar el advenimiento de la anormalidad y la adopción de las medidas idóneas para su*

conjuración”²⁹. Esta valoración es indispensable para responderle a la sociedad ante la sobreviniencia de hechos generadores de perturbaciones del orden social.”

Al contener un elemento subjetivo de valoración tan importante, el juicio de gravedad es necesariamente respetuoso de un significativo margen de apreciación presidencial para determinar exactamente qué tan grave puede ser o llegar a ser una afectación del orden económico, social o ecológico, y proceder en consecuencia. Según lo ha explicado la jurisprudencia, ello implica que el control de constitucionalidad efectuado por esta Corporación no debe estar encaminado a suplir o reemplazar al Presidente de la República en su valoración de la situación, sino a simplemente constatar que no se haya incurrido en error o en arbitrariedad al calificar de graves los hechos detonantes de la emergencia. En palabras de la sentencia en cita,

“El entendimiento del ‘juicio de gravedad’ de la perturbación actual o inminente del orden económico, social o ecológico, como un examen con un alto componente valorativo, tiene una consecuencia central: la admisión de un margen importante de apreciación de tal gravedad, en cabeza de la autoridad pública, que dispone de la información necesaria para evaluar la dimensión de la perturbación, encargada de velar por la vigencia del orden económico, social y ecológico y la protección de los derechos de todos los habitantes, vale decir, el Jefe del Ejecutivo nacional. No en vano el artículo 188 de la Constitución Política expresa que el Presidente de la República *“al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”*. Solo que tal potestad, en un Estado de Derecho, tiene los límites propios de la función pública: la inadmisibilidad de la actuación arbitraria o contraevidente”.

Por eso, la facultad reservada al gobierno de determinar la gravedad de las perturbaciones no es omnímoda o absolutamente discrecional. Es así como “[e]l Gobierno no puede arbitrariamente definir cualquier circunstancia como sobreviniente y gravemente perturbadora del orden económico, social o ecológico del país o constitutiva de grave calamidad pública.³⁰, pues detrás de dichas calificaciones siempre será posible encontrar un sustento objetivo que inspire la calificación de gravedad e inminencia. Estas circunstancias, antes enunciadas, son las que le permiten al juez Constitucional verificar si la valoración reservada al Gobierno y realizada por él, se ajusta o no a la Constitución, encaminando dicho análisis a servir como *“límite y freno al abuso de la discrecionalidad”*³¹. El papel de la Corte en el análisis del

²⁹ Sentencia C-004 de 1992.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

componente valorativo de la declaratoria del Estado de Emergencia consiste en “*proceder a su examen objetivo para determinar si fue arbitrario o no, o fruto de un error manifiesto*”³².³³ La sentencia C-135 de 2009 dijo al respecto:

(...) Cabe reiterar que el examen que realiza la Corte Constitucional no se encamina a suplantar, alterar o suprimir la valoración que de la gravedad de la situación realiza el Presidente de la República, por ser de su exclusiva competencia, sino que se contrae a verificar desde el punto de vista positivo, si la valoración, en su dimensión objetiva, ha sido arbitraria o afectada por un error manifiesto que la vicie. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la valoración de la intensidad de la afectación “*debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente*”³⁴ que debe respetar la Corte al emprender el estudio de este presupuesto valorativo. Esta necesidad de “corrección” de la calificación de la intensidad de la situación ha sido sistematizada en jurisprudencia posterior, al reiterar que el abuso de ese *margen de discreta apreciación* ocurre cuando el Gobierno incurre en arbitrariedad³⁵ o error manifiesto en la apreciación de la situación. (...) En suma, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte Constitucional examinar si el Gobierno incurrió en error o arbitrariedad al calificar una determinada perturbación como *grave*, sin con ello llegar a suplantar al Gobierno, autoridad encargada de realizar la valoración correspondiente.”

2.3.2.2. Juicio de necesidad de las medidas extraordinarias

El juicio de necesidad –o test de subsidiariedad- de las medidas de emergencia consiste, según lo ha desarrollado la jurisprudencia, en la determinación de si las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales resultan insuficientes para hacer frente a las circunstancias detonantes de la crisis, y por ende se hace necesario recurrir a las atribuciones extraordinarias propias de un estado de excepción constitucional. Así, al decir de la Corte, “para la revisión del Decreto declaratorio de los estados de excepción, la Corte Constitucional ha ido desarrollando un análisis en tres pasos: (i) verificar la existencia de medidas ordinarias; (ii) establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado; (iii) determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis.”³⁶ Este presupuesto “se desprende de los principios de necesidad y proporcionalidad contenidos en la (Ley Estatutaria de Estados de Excepción), y ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia constitucional (según los cuales) sólo se puede acudir al estado de emergencia

³²Cft. Sentencia C-135 de 2009.

³³ Sentencia C-252 de 2010.

³⁴ Sentencia C-004 de 1992.

³⁵ De acuerdo con la Real Academia Española, debe entenderse por arbitrariedad todo “Acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho”. En: www.rae.es.

³⁶ Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

cuando las herramientas jurídicas ordinarias a disposición de las autoridades estatales no permitan conjurar la grave perturbación³⁷ del orden económico, social y ecológico, o de grave calamidad pública. Se deriva igualmente de la naturaleza temporal y extraordinaria de los estados de excepción constitucional: “De esta manera, toma importancia el “*principio de subsidiariedad*”, según el cual el recurrir al estado de emergencia se encuentra supeditado a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, descartando que un criterio de eficacia pueda anteponerse al mismo.”³⁸

Ahora bien, al igual que sucede con el juicio de gravedad recién aplicado, en relación con el juicio de necesidad o subsidiariedad la jurisprudencia constitucional ha reconocido al Presidente de la República un importante margen de valoración, para efectos de determinar si efectivamente es necesario recurrir a los poderes extraordinarios de un estado de emergencia. Para la Corte, “el juicio de suficiencia ha seguido aplicándose en todas las sentencias que analizan declaratorias de emergencia, incluidas las más recientes (C-254 de 2009, C-252 de 2009 y C-843 de 2010). Gracias a lo anterior, hay consenso frente al desarrollo del control del requisito de subsidiariedad, partiendo del punto de reconocer que la valoración de la suficiencia o insuficiencia de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado le corresponde por al Presidente de la República. Dicha valoración, sin embargo y como ocurre con otros requisitos materiales, no puede ser absoluta ni arbitraria, ‘ya que debe sujetarse al marco normativo de los estados de excepción, conformado por la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción’³⁹. ”⁴⁰

En este mismo orden de ideas, el control constitucional que esta Corporación está llamada a ejercer sobre la determinación presidencial sobre la necesidad de poderes extraordinarios para afrontar la crisis, al momento de revisar el decreto declaratorio de la emergencia, es de carácter global y no detallado, no sólo para respetar el referido margen de discrecionalidad ejecutiva, sino especialmente para respetar el ámbito y objeto propio de los procesos subsiguientes de revisión constitucional de los decretos legislativos que se hayan de dictar al amparo del estado de emergencia. Según se explicó en sentencia reciente de esta Corte, “se trata, en todo caso, de un análisis global y no detallado de la suficiencia de los poderes ordinarios para conjurar la situación de crisis pues de lo contrario quedaría sin objeto el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los decretos legislativos de desarrollo. No es por lo tanto un examen de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio, sino de determinar, desde el ámbito de validez de ese decreto, si se puede inferir que la crisis no se

³⁷ Sentencia C-135 de 2009.

³⁸ Sentencia C-252 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

³⁹ Sentencia C-135 de 2009.

⁴⁰ Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía”⁴¹.

2.4. *Estándar estricto e integral de control constitucional*

Por la trascendencia y repercusiones constitucionales que tiene la declaratoria de un estado de emergencia económica, social o ecológica, el control automático que ejerce la Corte Constitucional debe ser de carácter integral, y aplicarse con un estándar de escrutinio estricto, para determinar en forma minuciosa el cumplimiento de los requisitos tanto de forma como materiales que la Carta Política impone a tales actos jurídicos.

Es pertinente mencionar que la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado, en numerosas sentencias, un test específico para determinar la constitucionalidad de los decretos declaratorios de un estado de emergencia, que se diferencia en su estructura y componentes del test que se ha desarrollado, en paralelo, para ser aplicado a los decretos legislativos o de desarrollo que adopte el Gobierno en ejercicio de las facultades excepcionales que le confiere un estado de emergencia.⁴²

3. Control de constitucionalidad formal del Decreto 1770 de 2015

3.1. *Firma del Presidente de la República con todos sus Ministros.*

La Corte constata que el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 fue firmado tanto por el Presidente como por todos los Ministros de su Gobierno. Como la Ministra de Relaciones Exteriores se encontraba en comisión de servicios en el exterior, las funciones de su despacho fueron encargadas al Ministro del Interior⁴³, quien firmó este Decreto consignando expresamente tal condición de encargado, lo cual no presenta problemas de validez para esta Corporación.

3.2. *Motivación expresa*

La Corte constata que el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 efectivamente contiene una motivación amplia, extensa y detallada, en la que se exponen las razones que llevaron al Gobierno Nacional a declarar la

⁴¹ Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁴² El test aplicable a los decretos legislativos de desarrollo del estado de emergencia contiene elementos distintos, tales como los presupuestos de finalidad, conexidad, necesidad, proporcionalidad, etc., que no son directamente aplicables al control del decreto declaratorio correspondiente por responder a mandatos distintos de la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

⁴³ Obra en el expediente copia del Decreto No. 1767 del 4 de septiembre de 2015, mediante el cual el Presidente de la República comisionó a la Ministra de Relaciones Exteriores “para que se traslade a las ciudades de Ginebra, Suiza, y Nueva York – Washington, Estados Unidos, entre el 5 y el 11 de septiembre de 2015 (7 días), con el fin de asistir a la ciudad de Ginebra a atender reuniones, con el Alto Comisionado de los Derechos Humanos y con la Organización Internacional de Migraciones, en la ciudad de Nueva York con el Secretario General de Naciones Unidas y en la ciudad de Washington asistirá a la XIX conferencia Anual de la corporación Andina de Fomento, CAF.” En el artículo 5° del mismo Decreto, se dispuso que “Durante la ausencia de la doctora Holguín Cuéllar, encárguese de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, entre el 5 y el 11 de septiembre de 2015, al doctor Juan Fernando Cristo, Ministro del Interior.

emergencia económica, social y ecológica en la región fronteriza con Venezuela. Esta motivación se transcribió en su integridad en la Sección I (“Antecedentes”) de la presente providencia. Verificada la existencia de esta motivación, se da por cumplido el requisito formal, y su contenido será objeto de un examen sustantivo más atento en las secciones subsiguientes.

3.3. Determinación del ámbito temporal de aplicación.

El Decreto 1770 de 2015, en su artículo 1º, dispone con claridad que el estado de emergencia económica, social y ecológica allí declarado tendrá una duración de treinta días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia. Se ha dado cumplimiento así al requisito constitucional en comento.

3.4. Determinación del ámbito territorial de aplicación.

El artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 establece con precisión su ámbito geográfico de aplicación, que corresponde a los municipios fronterizos con Venezuela, así:

“Artículo 1º. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.”

Se ha dado cumplimiento así al requisito constitucional de determinación del ámbito territorial de aplicación del estado de emergencia.

3.5. Notificación a los organismos internacionales correspondientes.

Según acreditó el Gobierno Nacional, la adopción del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, con la declaratoria del estado de emergencia allí contenida, fue comunicada tanto al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, mediante sendos oficios del 8 de septiembre de 2015, copia de los cuales reposa en el expediente. Se ha dado cumplimiento al requisito formal en cuestión.

3.6. Reunión del Congreso de la República.

A la fecha de adopción del Decreto 1770, es decir, el 7 de septiembre de 2015, el Congreso de la República se hallaba reunido en las sesiones ordinarias de la legislatura que empezó el veinte de julio de este mismo año. Por lo tanto no era necesario efectuar una convocatoria específica al poder legislativo.

3.7. Remisión a la Corte Constitucional.

En cumplimiento del mandato contenido en el párrafo del artículo 215 de la Carta, el Gobierno Nacional envió una copia auténtica del Decreto 1770 de 2015 a la Corte al día siguiente de su expedición, el 8 de septiembre del año en curso. Con esta remisión se dio cumplimiento al referido requisito formal.

3.8. Conclusión sobre la validez formal del Decreto 1770 de 2015

Ha quedado demostrado así que el Decreto 1770 de 2015 dio cumplimiento a todos los requisitos formales de constitucionalidad.

4. Control material de constitucionalidad del Decreto 1770 de 2015

4.1. Presupuesto fáctico

Como se explicó anteriormente, la declaratoria del estado de emergencia bajo revisión debe cumplir con su presupuesto fáctico, esto es, debe responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios que alteren el orden económico, social o ecológico y sean distintos a los que constituirían estados de guerra exterior o conmoción interior; el presupuesto fáctico se desagrega, a la vez, en tres componentes: (i) el juicio de realidad de los hechos invocados, (ii) el juicio de identidad de dichos hechos como constitutivos de un estado de emergencia, y (iii) el juicio de sobreviniencia de tales hechos. Se procederá a continuación a efectuar estos tres juicios de constitucionalidad.

4.1.1. Juicio de realidad de los hechos invocados.

Según se consigna en la motivación del Decreto 1770 de 2015, el supuesto fáctico de la declaración del estado de emergencia consiste en tres grupos principales de hechos ocurridos a partir del mes de agosto del año en curso:

(a) La adopción de una serie de medidas jurídicas por parte del Gobierno de Venezuela, invocando la realización de una operación de preservación de la legalidad y el orden público en dicho país, emprendida bajo la vigencia de un estado de excepción constitucional. Estas medidas consistieron principalmente en la adopción del Decreto No. 1.950 de 2015, que declaró el estado de excepción en varios municipios fronterizos, y de los Decretos Nos. 1.969 y

1.989, que ampliaron dicho estado de excepción a otros municipios a lo largo de la frontera con Colombia.

(b) La implementación o ejecución efectiva de las atribuciones dadas a las autoridades venezolanas por los Decretos recién referidos, que se tradujo en numerosos casos de expulsión, deportación o repatriación, de los cuales fueron objeto cientos de personas de nacionalidad colombiana que estaban presentes en territorio venezolano.

(c) Como consecuencia de ello, el retorno masivo de miles de personas de nacionalidad colombiana al territorio nacional, provenientes de Venezuela, en distintas condiciones jurídicas – como deportados, expulsados, repatriados, o simplemente retornados. La inmensa mayoría de estos retornos transfronterizos fueron realizados por personas que, atemorizadas, prefirieron volver a Colombia. Las condiciones en las que se dieron materialmente estos retornos fueron extremas, y quedaron consignadas en los numerosos registros videográficos divulgados por diversos medios de comunicación nacionales e internacionales, que documentaron –entre otras- la situación de cientos de colombianos que debieron cruzar un río con sus pertenencias cargadas a sus espaldas para volver al país, desde Venezuela.

La Corte Constitucional considera que estos tres grupos de hechos son, todos ellos, de naturaleza pública y notoria, según se ha confirmado más allá de toda duda con el despliegue detallado que los medios de comunicación les han dado.

Independientemente del carácter público y notorio de estos hechos, que la Corte da por probados, el Gobierno remitió al presente proceso numerosos documentos que dan cuenta de lo ocurrido, incluyendo copias de los actos jurídicos producidos por el gobierno venezolano, diversos informes gubernamentales colombianos que documentan la magnitud de la crisis y sus alcances, y algunos informes de organismos internacionales tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Organización de las Naciones Unidas a través de sus diversas agencias y mecanismos.

En suma, para esta Corporación no cabe duda sobre el carácter cierto de los hechos que el Gobierno Nacional ha invocado como sustento de la declaratoria del estado de emergencia bajo revisión. El juicio de realidad se encuentra, así, superado.

4.1.2. *Juicio de identidad de los hechos invocados*

En criterio de la Corte, el Presidente de la República obró razonablemente dentro del margen de apreciación que le es propio cuando encuadró los hechos recién descritos dentro de aquellos que dan lugar a la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica bajo el artículo 215 Superior.

En efecto, no se trata de una situación de guerra exterior con la República de Venezuela, por lo cual no sería aplicable el artículo 213 de la Carta.

Por otra parte, aunque la llegada masiva de miles de colombianos procedentes de Venezuela ha generado serias afectaciones a las condiciones económicas y sociales de los municipios receptores, además de las circunstancias propias de una crisis humanitaria severa, afectando así el orden social, ello no ha adquirido un nivel de especificidad suficiente en tanto amenaza al orden público como para que se justifique la declaratoria de un estado de conmoción interior, puesto que no se ha demostrado que el arribo de estas personas se erija en un riesgo para la seguridad pública o la convivencia ciudadana de las ciudades y poblaciones a las que llegaron.

En consecuencia, la Corte considera que se ha cumplido el juicio de identidad.

4.1.3. *Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados*

Para la Corte, salta a la vista que los hechos que han motivado la declaratoria de este estado de emergencia constituyen un ejemplo prototípico de circunstancias sobrevinientes, imprevistas y anormales, carentes de cualquier precedente en la historia de las relaciones binacionales y, por lo mismo, imposibles de predecir o pronosticar.

En efecto, la adopción de los Decretos 1.950, 1.969 y 1.989 de 2015 por el Gobierno Venezolano, y la implementación de los mismos a través de los actos de expulsión, deportación, y repatriación de ciudadanos colombianos residentes en Venezuela y sus consecuencias -hechos que motivaron la adopción del Decreto 1770 de 2015 en Colombia-, fueron claramente imprevisibles, anormales y extraordinarias. La Corte considera que habría sido imposible para el Gobierno colombiano prever semejante giro en los acontecimientos.

En esta medida, la Corte entiende cumplido el juicio de sobreviniencia de los hechos invocados como detonantes de la emergencia.

4.2. Presupuesto valorativo

4.2.1. *Juicio de gravedad de la afectación*

La Sala Plena considera evidente que las violaciones de los derechos humanos de los colombianos que debieron retornar forzosamente a Colombia fueron profundas y comprehensivas, y en esa medida fueron muy graves, en sí mismas y en sus consecuencias sobre la existencia de miles de personas en situación de vulnerabilidad acentuada. Por lo tanto, en sí misma considerada, esta situación es de la mayor gravedad.

De tal manera que el Presidente de la República de Colombia, lejos de haber incurrido en un error de apreciación o en una arbitrariedad valorativa, ejerció

correctamente su potestad, dentro del margen razonable de análisis que le corresponde. Frente a una situación de este nivel de profundidad en la afectación masiva de derechos constitucionales, la Corte concluye que el juicio de gravedad se entiende adecuadamente satisfecho.

La anterior conclusión no obsta para que la Sala efectúe una precisión de la mayor importancia. Se observa que la Presidencia de la República, en su intervención en el presente proceso a favor de la constitucionalidad del Decreto 1770 de 2015, se extendió en la presentación y explicación de los motivos que, en su concepto, hacen de esta situación un hecho grave que amerita declarar un estado de emergencia. Si bien la mayor parte de estos motivos y explicaciones son razonables y tienen pleno sustento en los hechos, existe un grupo de consideraciones que ha llamado la atención de esta Sala Plena por centrarse en lo que parecería ser la situación de personas dedicadas a actividades económicas ilegales en la zona de frontera binacional. En efecto, parte de la argumentación que se consigna en la intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República alude a la situación de contrabandistas, “pimpineros” –esto es, traficantes ilegales de combustible- y cambistas ilegales, quienes también se habrían visto afectados en sus posibilidades de sustento –ilícito- como consecuencia de las medidas adoptadas por los mandatarios y militares venezolanos.

Para la Corte este curso de argumentación no es aceptable, al basarse en consideraciones atinentes al bienestar de quienes se lucran con actividades contrarias a la ley, tales como el contrabando, el tráfico ilegal de hidrocarburos, o el cambio irregular de divisas. Lo anterior no impide que el Gobierno Nacional pueda válidamente, mediante eventuales medidas de excepción adoptadas bajo el estado de emergencia, buscar la integración de quienes ejercen estas actividades ilícitas al ámbito del comercio legal formalizado en la zona abarcada por este Decreto.

Pese al carácter inconstitucional de este curso de argumentación, la Corte no considera que ello configure un vicio en el decreto declaratorio bajo revisión, principalmente por el hecho de que esos argumentos no fueron incluidos dentro de la motivación del Decreto 1770 de 2015.

4.2.2. Juicio de necesidad de las medidas extraordinarias

El Gobierno Nacional ha acreditado satisfactoriamente ante esta Corporación que, por la magnitud y gravedad de la crisis humanitaria resultante de esta situación, las atribuciones ordinarias de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de la zona de frontera han resultado insuficientes, y por lo mismo se han hecho necesarias medidas extraordinarias en diversos ámbitos de la atención debida a estos colombianos. Así mismo, ha demostrado el Gobierno no sólo que sus competencias ordinarias son insuficientes para responder adecuadamente a esta emergencia, sino que en varias áreas puntuales se requieren medidas específicas, de nivel legislativo y

no administrativo, para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de la numerosa población afectada por la emergencia.

En efecto, se demostró en primer lugar –cumpliendo así con el primer componente del test de necesidad- que el gobierno contaba con atribuciones ordinarias para enfrentar la crisis; y en segundo lugar –dando cumplimiento al segundo componente del test-, que hizo uso de tales atribuciones para atender a la población forzosamente retornada. Así, consta en el expediente, según lo relató el Gobierno, ante el influjo masivo de colombianos, (a) el Gobierno ejerció su potestad reglamentaria para expedir un decreto –el Decreto 1768 de 2015- trazando condiciones especiales de afiliación al sistema de salud para estas personas, y disponiendo medidas para su atención específica; (b) una amplia coalición de agencias estatales ha provisto, dentro del rango de sus competencias ordinarias, atención humanitaria en sus distintas fases a la población forzosamente retornada; (c) el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, coordinando los esfuerzos interinstitucionales, ha producido un plan de atención para la zona de frontera, aportado a la Corte por el Gobierno; (d) la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha provisto atención directa a estas personas para dar atención prioritaria a las víctimas del conflicto armado que hayan sido obligadas a volver al país; (e) el ICBF a través de sus Unidades Regionales y de funcionarios específicamente dispuestos en la zona ha provisto la atención a la infancia, niñez y adolescencia que encuadra dentro de sus competencias ordinarias; y (f) las autoridades locales han declarado distintos estados de calamidad pública en sus respectivos ámbitos territoriales, pero ante su incapacidad material de atender a la población masivamente retornada han tenido que recurrir a la ayuda del Gobierno Nacional.

Pese a lo anterior, las competencias ordinarias de las autoridades estatales han resultado insuficientes, o poco específicas, para responder apropiadamente a las exigencias de esta situación de crisis. En términos más concretos, la Presidencia de la República ha indicado una serie de aspectos en los cuales existen impedimentos u obstáculos legales para la debida atención que necesitan ser superados mediante medidas de rango legislativo, que habrán de ser adoptadas en los decretos legislativos de desarrollo correspondientes. En esta línea, el Gobierno explicó que “el tamaño de la crisis, la extensión de sus efectos, las implicaciones económicas y sociales de la migración masiva, etc., son circunstancias que requieren la adopción de medidas de impacto general mucho más profundas que las que podrían adoptarse en desarrollo de la facultad reglamentaria o en despliegue de las funciones regulares administrativas”; y señaló los siguientes ámbitos específicos de acción legislativa requerida con urgencia: (i) levantar las restricciones legales para la concesión de permisos especiales de ingreso y permanencia en el territorio nacional de los familiares venezolanos de personas colombianas que deseen naturalizarse en el país, garantizando así el derecho a la unidad familiar; (ii) ampliar la cobertura de los programas sociales existentes para así proveer la atención que esta población materialmente requiere, permitiendo por ejemplo

la afiliación de personas afectadas por la crisis que antes no se habrían podido vincular, dadas las exigencias legales normales en la provisión de la atención; (iii) dinamizar el mercado laboral de la zona de frontera mediante medidas de rango legal, dada la seria crisis de desempleo que se ha agudizado intensamente ante el influjo poblacional masivo e inesperado proveniente de Venezuela; (iv) suprimir ciertos requisitos legales que impiden regularizar la situación militar de personas retornadas al país, facilitando así su inserción laboral y legal; y (v) levantar restricciones legales al transporte de carbón, que ha sido profundamente cercenado por las medidas adoptadas en Venezuela, ya que normalmente la mayor parte de la producción carbonífera de la zona fronteriza se ha exportado a través de puertos venezolanos en el lago de Maracaibo y éstos fueron cerrados al carbón colombiano; entre otras medidas que son necesarias con urgencia para responder a la situación.

Estas razones son suficientes para la Corte Constitucional, en tanto justificación de la necesidad de recurrir a un estado de emergencia que faculte al Gobierno Nacional para adoptar las medidas precisas y razonablemente requeridas en atención a la crisis humanitaria actual. El juicio de necesidad ha sido así cumplido.

4.2.3. Cumplimiento de otras prohibiciones constitucionales

Constata la Corte que con el decreto declaratorio bajo revisión no se ha incurrido en suspensión de los derechos humanos, ni se ha limitado ningún derecho que no sea susceptible de ello durante la vigencia de un estado de excepción. Antes bien, la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica es una medida que se orienta a garantizar los derechos humanos de miles de personas que han sido afectadas por los actos arbitrarios y violentos de las autoridades venezolanas.

También constata la Corte que este decreto declaratorio no está interrumpiendo el funcionamiento normal de las demás ramas del poder público, ni suprimiendo ni modificando los organismos o funciones básicas de acusación y juzgamiento.

4.3. Conclusión sobre el control material del Decreto 1770 de 2015

Por las razones anteriormente expuestas, la Corte concluye que el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 dio cumplimiento a los distintos requisitos de índole sustantiva o material exigibles constitucionalmente a los decretos declaratorios de estados de emergencia. En esa medida será declarado exequible.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la

Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, “*Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional*”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDAN
Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General