

Seguridad sanitaria y limitación de derechos fundamentales en Colombia durante la pandemia de COVID-19

Health security and limitation of fundamental rights in Colombia during the COVID-19 pandemic

Roberto VICIANO PASTOR¹

Alfredo RAMÍREZ NÁRDIZ²

Resumen: A principios de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia a la COVID-19. Los gobiernos del mundo emitieron normativas que, para frenar al virus, implicaron la limitación de derechos al ordenar confinamientos, detener las actividades no esenciales y paralizar la economía. En Colombia desde marzo de 2020 las autoridades emitieron normativas cuyo resultado fue la limitación de derechos. El objeto del presente texto es revisar si dicha regulación y sus efectos sobre los derechos ha sido respetuosa con la Constitución colombiana desde marzo de 2020 a marzo de 2021. La conclusión es que los derechos fueron limitados durante la pandemia de un modo inconstitucional.

Palabras clave: COVID-19, pandemia, derechos fundamentales, seguridad sanitaria, Colombia.

Abstract: At the beginning of 2020 the World Health Organization declared COVID-19 a pandemic. The governments of the world issued regulations that, to stop the virus, implied the limitation of rights by ordering confinements, stopping non-essential activities and paralyzing the economy. In Colombia since March 2020 the authorities issued regulations whose result was the limitation of rights. The purpose of this text is to review whether said regulation and its effects on rights have been respectful of the Colombian Constitution from March 2020 to March 2021. The conclusion is that rights were unconstitutionally limited during the pandemic in an unconstitutional way.

1 Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia, España. Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, España. Correo electrónico: roberto.viciano@uv.es

2 Profesor visitante de Derecho Constitucional en la Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, España. Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, España. Correo electrónico: alfredo.ramirez@urv.cat

Keywords: COVID-19, pandemic, fundamental rights, health security, Colombia.

1. Introducción³

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) proclamó pandemia a la COVID-19 instando a los Estados a tomar medidas urgentes para evitar la propagación de la enfermedad⁴. Unos días después de la declaración de pandemia de la OMS, Colombia comenzó una profusa emisión de normativa que detuvo la actividad nacional, confinó a los ciudadanos en sus domicilios y limitó sus derechos fundamentales. Más de un año después del comienzo de los confinamientos resulta de interés analizar la principal regulación emitida para proteger la seguridad sanitaria en Colombia, valorando cómo se han producido las limitaciones de derechos, cuáles han sido sus efectos y si las medidas tomadas han sido las más adecuadas, o habría sido oportuno tomar otras.

Este texto parte de la hipótesis de que la limitación de los derechos de los colombianos realizada por el Gobierno de Colombia desde el comienzo de la pandemia del COVID-19 ha sido inconstitucional al no cumplir la regulación de la Constitución Política de Colombia de 1991, que en sus artículos 212 y ss. regula los estados de excepción como la vía de la que el Gobierno dispone para limitar los derechos de los colombianos en situaciones excepcionales, recurriendo por el contrario el Gobierno a medidas no previstas en el texto constitucional para poder limitar derechos. Es el objetivo principal de este trabajo valorar si el Gobierno limitó o no conforme a Derecho los derechos de los colombianos desde el comienzo de la pandemia de COVID-19; es el objetivo secundario proponer cuáles habrían podido ser las alternativas normativas del Gobierno para limitar los derechos de los colombianos. Para probar la hipótesis y alcanzar los objetivos citados, este artículo se sirve de una metodología analítico-sintética en la que se parte del estudio de la más destacada normativa nacional, departamental y municipal generada de marzo de 2020 a marzo de 2021, la cual, junto con la doctrina y la jurisprudencia más relevante, se analiza para, a continuación, elaborar conclusiones generales sobre el impacto de esta normativa en la limitación de los derechos de los colombianos, tratando de aportar una valoración crítica y ofreciendo alternativas a las medidas tomadas por las autoridades colombianas.

3 Este estudio se enmarca en el proyecto de investigación “Seguridad pública, seguridad privada y derechos fundamentales”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, España (2019-2021).

4 OMS (2020).

2. Regulación colombiana aplicable a la pandemia de COVID-19

2.1. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE ALCANCE NACIONAL

Ante la situación de crisis nacional que supuso la propagación de una pandemia como la COVID-19, resultaba evidente que las medidas que el Gobierno habría de tomar pasarían por limitar diversos derechos de los ciudadanos, particularmente los relativos a la libre circulación (art. 24 Constitución Política de Colombia de 1991, en adelante CPC), el trabajo (art. 25 CPC), la reunión (art. 37 CPC) o a la libre actividad económica (art. 333 CPC), por ser aquellos cuyo ejercicio pleno entraría en conflicto con los previsibles aislamientos domiciliarios que, careciendo de vacunas del virus, se ordenarían como medida básica contra la enfermedad. El mecanismo previsto por la CPC para enfrentar una situación anormal que implique limitar derechos son los estados de excepción.

Estos estados se prevén para situaciones anormales, aunque los gobiernos colombianos han acostumbrado a distorsionar la figura “mediante la declaración del estado de excepción o su aplicación *de facto*, casi de manera permanente, convirtiendo lo anormal en una costumbre normal”⁵. A modo de ejemplo, como prueba del desmesurado uso que de la figura se ha hecho y contrastando una pequeña franja de tiempo con un gran número de estados de excepción declarados, solo entre 2008 y 2011 se declararon siete estados de excepción: seis estados de emergencia y un estado de conmoción⁶.

Los artículos 212 y ss. de la CPC regulan los estados de excepción. Como indica Cifuentes⁷, para mostrar que incluso los escenarios de anormalidad se sujetan al imperio de la Constitución. Los estados de excepción son tres: el estado de guerra exterior (art. 212 CPC), el estado de conmoción interna (art. 213 CPC) y el estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 CPC). En el caso de la pandemia de COVID-19, al encajar los eventos constitutivos de la misma en el tipo constitucional previsto en el art. 215 CPC (“hechos distintos de los previstos en los arts. 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”), este último estado de excepción resultaba el más apropiado para poder tomar las medidas necesarias, implicando las mismas la limitación de derechos fundamentales. Así, el Presidente lo decretó en marzo, habiéndose decretado unos días antes la emergencia sanitaria.

5 Tobón y Mendieta (2017), p. 69.

6 Vanegas (2011), p. 286.

7 Cifuentes (2002).

El art. 215 CPC indica que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica por períodos de hasta treinta días (no pudiendo sumar más de noventa cada año) cuando se produzcan hechos que “perturben o amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”. Dicha declaración del estado de emergencia debe ser motivada y faculta al Presidente para dictar decretos con fuerza de ley “destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”. Dicha facultad es reiterada por la Ley N.º 137 de 1994, que desarrolla la regulación constitucional de los estados de excepción.

Frente a los grandes poderes con los que los estados de excepción revisten al Presidente (“permiten el establecimiento de un régimen que en esencia tiene unas características excesivamente presidencialistas y en donde el ordenamiento jurídico se pone literalmente en jaque por la supresión temporal del principio de separación de poderes”)⁸, la CPC establece límites. Límites que probablemente sean la causa de que desde 1991 haya disminuido el recurso a los estados de excepción⁹. Así, el art. 214.2 CPC establece, respecto de los dos estados de excepción más lesivos para el funcionamiento institucional y las libertades, el de guerra exterior y el de conmoción interior, que durante su vigencia “no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. [...] Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”. Dicho mandato constitucional, con mayor motivo, debe entenderse de obligatorio cumplimiento en el caso del menos lesivo de los tres estados de excepción, cual es el de emergencia económica, social y ecológica. El art. 215 CPC prevé garantías específicas sobre la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica:

- El término dentro del cual el Gobierno va a hacer uso de las facultades extraordinarias concedidas debe ser indicado en el decreto de declaración del Estado de emergencia.
- El Gobierno debe convocar al Congreso, si este no se hallare reunido, en el plazo de diez días desde la declaración del Estado de emergencia. Si no lo hiciera, el Congreso se reunirá por derecho propio.
- El Gobierno debe presentar al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración del Estado de emergencia. Dicho informe deberá ser examinado “hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos

8 Mira (2016), p. 143.

9 Arango (2020), p. 216.

cámaras” y “se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas”.

- El Gobierno debe enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de sus facultades extraordinarias. En caso de que no lo hiciera la Corte Constitucional deberá analizarlos de oficio, de forma inmediata. No es habitual que el control que la Corte hace derive en una declaración de inconstitucionalidad, pudiendo la conducta de la Corte ser considerada como complaciente¹⁰.
- El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia, puede modificar, derogar o adicionar los decretos emitidos, si tratan de “materias que ordinariamente son iniciativa del Gobierno” y sin limitación de tiempo si las materias son de iniciativa de los miembros del Congreso.

Con carácter general para todos los estados de excepción, la Ley N.º 137 de 1994, que desarrolla la regulación constitucional de los estados de excepción, anteriormente citada, establece que las facultades atribuidas al Gobierno “solo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado” (art. 2); que no se podrán suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales ni se podrá interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público (art. 15); que las limitaciones de derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de los derechos y libertades fundamentales (art. 5); que en caso de necesitar limitar un derecho no intangible, no tratado en la ley de estados de excepción, se deberá hacer en los decretos legislativos de Estados de excepción y “no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio” (arts. 6 y 7); que los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales para demostrar que son necesarios (arts. 8 y 11); que al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno deberá comunicarlo, con sus motivos, al Secretario General de la OEA y al Secretario General de Naciones Unidas, poniendo en su conocimiento los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos (art. 16); y que las medidas de carácter general y los actos administrativos derivados de los decretos legislativos de excepción deberán enviarse, dentro de las cuarenta y ocho horas de su expedición, a la jurisdicción contencioso-administrativa del lugar donde se expidan o al Consejo de Estado si los expide el Gobierno Nacional, para su control de legalidad (art. 20).

¹⁰ Ayoro (2013), p. 16. Esta afirmación de 2013 parece comprobarse en el presente a la vista de la declaración como exequibles dada por la Corte a los dos decretos legislativos 417 y 637 de 2020 que, como se verá, declararon el estado de emergencia económica, social y ecológica y lo prorrogaron.

En lo relativo en específico al estado de emergencia económica, social y ecológica, la Ley N.º 137 indica que es el Presidente con firma de los ministros quien lo declara mediante un decreto en el que se indicará su duración, no pudiendo ser esta de más de 30 días y, si se prorroga el estado de emergencia, no pudiendo ser el total de más de 90 días en un mismo año (art. 46). Una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente con firma de todos los ministros puede dictar decretos con fuerza de ley, cuya materia esté relacionada directamente con la emergencia y cuya única función debe ser conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (art. 47). El Gobierno debe informar al Congreso de las causas de la declaración del estado de emergencia y las medidas adoptadas, debiendo el Congreso pronunciarse en 30 días sobre la conveniencia de las medidas (art. 48). En el año siguiente a la declaración del estado de emergencia en aquellas materias cuya iniciativa suele ser gubernamental y en cualquier momento en aquellas materias cuya iniciativa suele ser propia, el Congreso puede reformar, derogar o adicionar los decretos del Gobierno (art. 49). Los decretos del Gobierno no pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (art. 50).

No parece descabellado afirmar que la normativa citada hasta este punto resultaba la opción constitucionalmente más ortodoxa para sostener jurídicamente los decretos limitadores de derechos fundamentales que la lucha contra la COVID-19 había de implicar (es decir, primero el Gobierno declara el estado de emergencia económica, social y ecológica y, a continuación y sometándose a las limitaciones y exigencias constitucionales de los estados de excepción, emite los decretos necesarios para resolver la crisis, los cuales, al limitar derechos, lo hacen bajo “el paraguas normativo” del estado de excepción). No obstante, y en función de cómo se desarrollaron realmente los acontecimientos, resulta importante destacar un segundo grupo de normas que, como se expondrá, fueron el verdadero camino normativo que siguió el Gobierno para justificar el modo y formas en que limitó los derechos fundamentales para enfrentar la COVID-19.

Así, y volviendo al texto constitucional, el art. 189.4 CPC indica que corresponde al Presidente “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuera turbado”. En esta dirección, el art. 296 CPC señala que, para conservar el orden público o restablecerlo, las órdenes del Presidente se deben aplicar de modo inmediato y con preferencia sobre las de los gobernadores y alcaldes. Concreta el art. 199 de la Ley N.º 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, que es atribución del Presidente ejercer la función de policía, tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional e impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia. La jurisprudencia de la Corte Constitucional confirma la autoridad de policía del Presidente y su capacidad para limitar derechos: la sentencia C-366 de 1996, reiterada en la C-813 de 2014, precisa que, en ejercicio del poder de policía,

cuya dirección corresponde al Presidente, y en sus ámbitos territoriales a los gobernadores y alcaldes, y mediante ley y reglamento superior se pueden delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el orden público.

Los alcaldes y gobernadores, para cumplir estas instrucciones y para preservar y restablecer la convivencia, pueden tomar las medidas previstas en el artículo 91.B de la Ley N.º 136 de 2 de junio de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios: restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos (medida popularmente conocida como pico y cédula), decretar toques de queda, restringir o prohibir la venta y el consumo de bebidas embriagantes, etc. El fundamento de esta norma es el art. 315.2 CPC que indica que es atribución del alcalde “conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”; el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y la Policía Nacional debe cumplir sus órdenes. El art. 303 CPC añade que el gobernador departamental es agente del Presidente para mantener el orden público.

El art. 91.B citado señala que el alcalde puede fijar sanciones de uno o dos salarios legales mínimos mensuales (para 2021 el salario mínimo en Colombia era de 908.526 pesos —250 dólares EE. UU. aprox.—)¹¹ para aquellos que violen las medidas tomadas para mantener el orden público. En esta línea, el art. 202 de la citada Ley N.º 1801 determina que “ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad [...]”, los gobernadores y los alcaldes pueden ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones y actividades públicas o privadas; pueden ordenar medidas restrictivas de movilidad de medios de transporte o personas; decretar el toque de queda; restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, etc.

Crucial en la comprensión de las medidas que tomó el Gobierno es el art. 69 de la Ley N.º 1753, de 9 de junio de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que permite al Ministerio de Sanidad declarar la emergencia sanitaria en caso de epidemia y determinar las acciones requeridas para superar dicha emergencia sanitaria de conformidad con la normativa emitida por el Gobierno. Esto se desarrolla en el Decreto 780, de 6 de mayo de 2016, único reglamentario del Sector Salud y Protección Social, que en el párrafo 1 de su art. 2.8.8.1.4.3 indica que el Ministerio de Salud en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional podrá adoptar

11 Ministerio de Trabajo (2020).

medidas de carácter urgente y otras precauciones con el objetivo de evitar la diseminación de una enfermedad que se haya extendido ampliamente. Apoyándose en esta normativa, la declaración de emergencia sanitaria (que no es uno de los estados de excepción previstos en la CPC) se materializó en marzo de 2020 días antes de que se declarase el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Este segundo grupo de normas citado fue el que realmente siguió el Gobierno para justificar la limitación de derechos en la que se embarcó para superar la crisis provocada por la COVID-19 (basta con analizar los considerandos de los decretos limitadores de derechos para comprobar que se apela a ellas constantemente). Como se desarrolla a continuación, aun y declarándose el estado de emergencia económica, social y ecológica, los decretos limitadores de derechos aprobados por el Gobierno no se apoyaron en él y, por tanto, tampoco en la regulación constitucional de los estados de excepción, sino que lo hicieron en la emergencia sanitaria previamente declarada por el Ministerio de Salud y en la consideración de la existencia de un respaldo legislativo suficiente en las normas referidas para justificar la potestad gubernativa ordinaria en la toma de las medidas necesarias para superar una pandemia.

Una cuestión importante, y que ha pasado de largo en las discusiones académicas sobre el marco normativo para tomar medidas durante la pandemia, es analizar si estas leyes que acabamos de citar son constitucionales, en tanto que atribuyen la potestad de limitar derechos constitucionales a alcaldes y gobernadores bajo el paraguas de una ley que es muy dudoso que pueda limitar severamente esos derechos, pues dicha facultad parece reservada en la CPC a los estados de excepción.

2.2. DESARROLLO NORMATIVO NACIONAL CON MOTIVO DE LA PANDEMIA

El 10 de marzo de 2020, un día antes de que la OMS proclamara pandemia a la COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 380. Esta norma tomó la primera medida asumida en Colombia para luchar contra el virus: aislamiento y cuarentena para los viajeros procedentes de los, por entonces, países más afectados por la enfermedad: China, Francia, Italia y España.

Dos días más tarde, el 12 de marzo, se produjo el primero de los tres momentos clave en la regulación de la pandemia cuando el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 385, que declaró la emergencia sanitaria nacional hasta el 30 de mayo, previendo su posible prórroga en función de las circunstancias, y dictando medidas como suspender los actos con un aforo superior a las 500 personas; ordenar a los alcaldes que evalúen y en su caso

también suspendan los actos de menos de 500 personas; ordenar a los responsables de establecimientos comerciales, de centros de trabajo públicos y privados, de medios de transporte públicos y privados y a las administraciones de los edificios de viviendas que inicien medidas higiénicas para prevenir el contagio; prohibir el atraque, desembarque, carga y descarga de las naves de tráfico marítimo internacional; y ordenar a los medios de comunicación que difundan gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección. Será la Resolución 385 (y no el decreto declarativo del estado de emergencia económica, social y ecológica), que se prorrogará en sucesivas ocasiones manteniendo vigente la emergencia sanitaria durante todo 2020 y 2021, la que sea citada en los posteriores decretos que impongan el aislamiento domiciliario, los cuales justificarán la limitación de derechos fundamentales realizada por ellos en la emergencia sanitaria declarada por esta resolución.

Fue el 17 de marzo, cinco días después de declarada la emergencia sanitaria, cuando se produjo el segundo momento clave en la regulación de la pandemia: el Presidente, cumpliendo la previsión del art. 215 CPC, emitió el Decreto Legislativo 417, que declaró el estado nacional de emergencia económica, social y ecológica, justificándolo en que el sistema de salud colombiano no estaba preparado para atender una emergencia sanitaria y que requería la toma de medidas urgentes¹². Esta norma en sus breves cuatro artículos decretó el estado de emergencia por 30 días otorgándole al Gobierno las facultades reconocidas en el art. 215 CPC, esto es, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos (tomando “todas aquellas medidas adicionales necesarias”, art. 3 del decreto) y referidos a materias con relación directa y específica con el estado de emergencia económica, social y ecológica, pudiendo transitoriamente establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En función del mandato constitucional, el Decreto Legislativo 417 debía de ser controlado por el Congreso, circunstancia esta que se demoró por no preverse explícitamente en el Reglamento del Congreso su reunión virtual y al no encontrarse reunido presencialmente en ese momento precisamente a causa del aislamiento ordenado en el Decreto Legislativo 417¹³.

12 En aplicación de la revisión a realizar por la Corte Constitucional del decreto declaratorio del estado de emergencia, prevista en el art. 215 CPC, el 20 de mayo se dictó la sentencia C-145 de 2020 que declaró exequible, es decir, constitucional, el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo.

13 La Ley N.º 5 de 1992, del reglamento del Congreso, no prevé la asistencia remota, lo que en una pandemia en la que se exige permanecer aislado en el domicilio dificulta que el Congreso pueda ejercer sus labores de control. Esto se intentó subsanar con el Decreto Legislativo 491, cuyo art. 12 habilitó a los órganos colegiados de las diferentes ramas del poder público, como el Congreso, a sesionar no presencialmente, cosa que así se hizo a pesar de los debates que se dieron en el Congreso sobre la constitucionalidad de sesionar virtualmente, lo cual, sumado a no haber un inmediato pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre las sesiones virtuales, llevó a que en los primeros meses de la pandemia hubiera poca actividad parlamentaria (Moreno, 2020) y que el control de los decretos que declararon el estado de emergencia se produjera de modo tardío a partir de mayo (Cuenca, 2020). El 9 de julio, con la sentencia C-242 de 2020, la Corte declaró inconstitucional el art. 12 del Decreto Legislativo 491, por innecesario (punto 6.300 de la sentencia) y contrario a la autonomía del Congreso, al entender que el Congreso podía reunirse a distancia interpretando su reglamento y permitiendo la virtualidad, sin necesidad de que un decreto lo autorizara. La Corte tuvo por constitucionales las acciones del Congreso durante la vigencia de dicho art. 12, entre ellas, el control de los decretos del estado de emergencia.

Ese mismo día 17, mediante el Decreto 412, se cerraron las fronteras terrestres, fluviales y marítimas hasta el 30 de mayo (con Venezuela estaban ya cerradas desde el día 13 de marzo en función del Decreto 402). El día 18 de marzo se emitieron diversas normas que aceleraron el proceso de cierre del país: el Ministerio de Salud aprobó la Resolución 453, del Ministerio de Salud, que clausuró temporalmente los establecimientos comerciales de restauración y ocio, permitiendo la venta a domicilio. El mismo ministerio aprobó la Resolución 464, que ordenó el aislamiento preventivo de las personas mayores de 70 años desde el 20 de marzo hasta el 30 de mayo. Con la perspectiva de una inminente avalancha de decretos de gobernadores y alcaldes tan pronto como se decretase aislamiento general nacional, la Presidencia de la República emitió el Decreto 418, que confirmó que la dirección general del orden público en la lucha contra el COVID-19 recae en el Presidente y que sus órdenes se deben aplicar de forma preferente, debiendo ser las de los gobernadores y alcaldes coordinadas previamente con la Presidencia; también emitió el Decreto 420, que estableció la primera prohibición del consumo (que no venta) de alcohol de la pandemia (ley seca) al ordenar a los alcaldes que lo prohibieran en espacios abiertos y establecimientos de comercio de 6:00 p. m. a 6:00 a. m., del 19 de marzo al 30 de mayo; igualmente, se ordenó en este mismo decreto a los alcaldes que prohibieran reuniones de más de 50 personas en las mismas fechas y horarios; y se aprobó, a discreción de los alcaldes, el toque de queda de niños y adolescentes hasta el 20 de abril. El 20 de marzo, con el Decreto 439, se suspendió el ingreso por vía aérea en territorio colombiano por 30 días a partir del 23 de marzo. Ambos cierres se prorrogaron con posteriores decretos.

Tras el progresivo proceso de cierre del país desde el día 10, el 22 de marzo se produjo el tercer y definitivo momento clave en la regulación de la pandemia al aprobarse el Decreto 457, que ordenó el aislamiento preventivo de toda la población desde el día 25 de marzo y, en principio, hasta el 13 de abril. Este decreto fue el que efectivamente cerró el país al limitar la libre circulación de personas y vehículos, con la excepción de algunas actividades consideradas esenciales (treinta y cuatro en total: salud, compra de alimentos, emergencias, etc.), y al ordenar a gobernadores y alcaldes que tomaran las medidas necesarias para materializar el aislamiento (comenzó entonces una profusa emisión de decretos departamentales y locales para cumplir esta orden).

Pero este decreto no se apoyó (de hecho, ni lo nombró en su exposición de motivos o considerando) en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto Legislativo 417, sino que se remitió, como justificación de la necesidad de la limitación de derechos, a la Resolución 385, a la emergencia sanitaria por ella declarada y a la legislación (citada en el epígrafe anterior: art 189 CPC, Ley N.º 1801 de 2016, etc.) que autoriza al Gobierno para tomar las medidas necesarias para mantener el orden público en caso de, por ejemplo, producirse una eventualidad como una pandemia. Es decir, desde la aprobación del

Decreto 457 se pudo comprobar que, aun y declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica previsto en la CPC, el Gobierno prefirió sustentar las medidas limitadoras de derechos no en él, sino en la emergencia sanitaria declarada por la Resolución 385, así como en su poder ordinario para afrontar una crisis sanitaria mediante la aprobación de decretos. En esta dirección, indica Ospina¹⁴ que los decretos que ordenan el aislamiento de la población y que comienzan con el Decreto 457

Tuvieron como fundamento la emergencia sanitaria y no la emergencia social, es decir, el Gobierno limitó totalmente la libertad de circulación basado en una decisión administrativa del Ministerio de Salud y Protección Social, lo cual solo puede hacerse en estados de excepción.

El aislamiento debería haberse fundado en el Decreto Legislativo 417, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, y no en la Resolución 385, que declaró la emergencia sanitaria. Gaviria y Hoyos¹⁵ explican la “tesis de los poderes ordinarios”, para ellos abiertamente inconstitucional, aunque sostenida por el Gobierno y defendida por gobernadores y alcaldes, según la cual los aislamientos pueden ordenarse

A través de un decreto ordinario cuya legalidad y constitucionalidad es controlada por el Consejo de Estado, pudiendo estas facultades ser ejercidas (recuérdese que se consideran ordinarias) sin límite de tiempo y sin conexión directa con la declaratoria de emergencia.

La fecha de término del aislamiento fijada por el Decreto 457 se prorrogó sucesivamente por decretos posteriores del Presidente como el Decreto 531, de 8 de abril, que prorrogó el aislamiento del 13 de abril al 27 de abril; el Decreto 593, de 24 de abril, que lo prorrogó del 27 de abril al 11 de mayo; el Decreto 636, de 6 de mayo, que lo prorrogó del 11 de mayo al 25 de mayo; etc. Para Uprimny¹⁶ el Decreto 457 y los que lo prorrogan “no mencionan ninguna norma constitucional ni legal que autorice claramente las cuarentenas generales”. Es decir, no mencionan el art. 215 CPC. Por ello, es factible considerarlas inconstitucionales al regular restricciones de derechos sin una autorización constitucional o legal clara. Estas prórrogas, de haberse producido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto Legislativo 417, y en función de las limitaciones impuestas por el art. 215 CPC, no deberían de haberse extendido más allá de la duración máxima de este estado: 90 días. Sin embargo, al sostenerse no en el estado de emergencia económica, social y

14 Ospina (2020).

15 Gaviria y Hoyos (2020).

16 Uprimny (2020).

ecológica, sino en la emergencia sanitaria declarada por la Resolución 385, y al no tener esta tal límite temporal, se prorrogaron por mucho más tiempo.

El 6 de mayo se emitió el Decreto Legislativo 637¹⁷, que prorrogó¹⁸ por 30 días el estado nacional de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo. Ha de suponerse que el Gobierno consideró que la limitación de derechos producida en los días intermedios (segunda mitad de abril y principios de mayo) entre el final de los efectos del 417 y el comienzo de los efectos del 637 bastaba con que se sostuviera en la emergencia sanitaria declarada por la Resolución 385, pues en esos días intermedios no estuvo vigente ningún estado de excepción constitucionalmente previsto.

Terminados los treinta días de prórroga de la emergencia económica, social y ecológica fijados por el Decreto Legislativo 637, y no produciéndose una segunda prórroga (a causa de que prácticamente se había agotado el máximo de 90 días calendario, previsto en el art. 215 CPC, desde el comienzo del estado de emergencia declarado por el 417 —17 de marzo— hasta el final de la prórroga declarada por el 637 —6 de junio—; si bien, estrictamente, ambos decretos solo sumaron 60 días), concluye la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica. Resultó desde entonces evidente que el Gobierno no consideraba necesario, para sostener los decretos limitadores de derechos, que estuviera vigente un estado de emergencia económica, social y ecológica, que nunca fue el verdadero soporte para estos decretos, y que se limitaba a recurrir a lo que había recurrido desde el principio de la pandemia y a lo que continuó recurriendo durante todo 2020 y 2021 para justificar las limitaciones de derechos: la emergencia sanitaria y las sucesivas resoluciones del Ministerio de Salud primero declarándola y después prorrogándola (Resolución 385 prorrogada por las resoluciones 844, 1462, 2230, etc.).

Los sucesivos decretos que prorrogaron el aislamiento también prorrogaron la prohibición de consumo de alcohol en espacios abiertos y establecimientos comerciales, así como recogieron diversas excepciones al aislamiento permitiendo circular si se daban circunstancias justificativas que iban desde funciones y necesidades básicas, como prestación de servicios de salud, o compra de alimentos, hasta paseo de animales de compañía (pudiendo ser suspendidas por

17 En función de la previsión del art. 215 CPC, el Decreto Legislativo 637 fue sometido a control de constitucionalidad y declarado exequible el 12 de agosto con la sentencia C-307 de 2020.

18 Para Charry (2020), el estado de emergencia no se podría prorrogar, pues “cada emergencia debe estar ocasionada por nuevos hechos sobrevinientes, súbitos o imprevisibles [...]”, cita la sentencia de la Corte Constitucional C-216 de 2011, marzo 29, que declaró inconstitucional la prórroga de la emergencia que quiso aprobar el Gobierno ante la crisis invernal de 2010 causada por el fenómeno de La Niña. La Corte indicó que los hechos contenidos en el decreto de prórroga del estado de emergencia “no constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados que ameritaran acudir a una nueva declaratoria de emergencia o que no pudieran ser conjurados con los múltiples instrumentos ya creados en desarrollo del Decreto Legislativo 4580 de 2010 [...]”.

los alcaldes —previa autorización gubernativa— en función del desarrollo de la enfermedad). También se habilitó a los alcaldes a solicitar el levantamiento de los aislamientos en aquellos municipios sin afectación del coronavirus. También como consecuencia del aislamiento, el Ministerio de Educación emitió las Directivas 3 de 20 de marzo, 4 de 22 de marzo y 6 de 25 de marzo, que determinaron la suspensión de las actividades presenciales en universidades e instituciones de educación superior, recomendando el teletrabajo y la docencia a distancia. Se ordenó también, mediante Resolución 666 del 24 de abril, del Ministerio de Salud, medidas de prevención en espacios públicos y medios de transporte como el distanciamiento de dos metros y el uso obligatorio del tapabocas.

Conforme avanzaron los meses y en función de las sucesivas olas de la enfermedad, los ascensos y descensos de contagios, se emitió normativa que trató de adaptarse al cambiante panorama relajando o restringiendo el aislamiento y las actividades cuya realización se permitía. Así, por ejemplo, el Decreto 847, de 14 de junio, habilitó a los alcaldes a permitir actividades deportivas al aire libre, mientras que el Decreto 1003, de 19 de junio, prohibió los actos públicos o privados que supusieran aglomeración de personas. Igualmente, pasados los primeros meses de la enfermedad y conforme se hizo evidente que el desarrollo cíclico de la enfermedad provocaba, entre otras consecuencias, que en distintas ciudades y regiones del país se vivieran situaciones de infectados y fallecidos diferentes, se emitió normativa en la que, sin abandonar el Gobierno Nacional su posición de mando, se confirmó la capacidad de los alcaldes de intensificar o moderar las medidas del aislamiento, que pasó a ser selectivo. Así, el Decreto 039 de 14 de enero de 2021, otorgó a los alcaldes poder para ordenar aislamientos selectivos y focalizados en función del comportamiento de la pandemia, siendo uno de los criterios principales para valorar este comportamiento el nivel de ocupación de las UCIs del municipio. Dependiendo de la situación concreta de su municipio, el alcalde pudo decretar o cancelar aislamientos, toques de queda, leyes secas, etc., con lo que el tratamiento de la pandemia se confirmó como una materia de dirección nacional, pero de efectiva regulación municipal.

El año de pandemia se cumplió en marzo de 2021 manteniéndose la emergencia sanitaria. El Ministerio de Salud, con la Resolución 222, de 25 de febrero, prorrogó la emergencia sanitaria nacional hasta el 31 de mayo de 2021 y con la Resolución 738, de 26 de mayo, hasta el 31 de agosto, permitiendo sostener así, en la consideración del Gobierno, cualquier decreto limitador de derechos que fuese necesario aprobar. Una vez la vacunación comenzó en los primeros meses de 2021, se reguló un intento de progresiva vuelta a la normalidad. De este modo, el Decreto 206, de 26 de febrero, indicó la necesidad de regular el aislamiento selectivo (determinado por cada alcalde en cada municipio en función de las circunstancias de la pandemia), el distanciamiento individual responsable, pero también la reactivación económica

segura. Superado el primer aniversario de la pandemia se produjo una nueva ola del virus, los contagios y fallecimientos volvieron a subir en cifras importantes y los aislamientos selectivos se activaron en las principales urbes colombianas (toques de queda, pico y cédula, ley seca) siguiendo lo dispuesto en la normativa citada¹⁹.

2.3. DESARROLLO NORMATIVO DEPARTAMENTAL Y LOCAL CON MOTIVO DE LA PANDEMIA

Una vez aprobado el Decreto 457, el 22 de marzo de 2020, que ordenó a alcaldes y gobernadores que “adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento” en sus ámbitos territoriales, se produjo una copiosa aprobación de normatividad que, municipio por municipio y departamento por departamento, reguló la pandemia en desarrollo de las indicaciones del Gobierno. Así, por ejemplo, en la ciudad de Barranquilla, el 24 de marzo se aprobó el Decreto 0397, que estipuló el aislamiento preventivo obligatorio de todos los residentes desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril y que permitió 34 excepciones para circular como prestación de servicios de salud, compra de bienes de primera necesidad, asistencia a menores, ancianos, discapacitados y enfermos, etc. En los siguientes meses, sucesivos decretos del alcalde prorrogaron el aislamiento, ampliaron o redujeron el número de excepciones, impusieron o relajaron toques de queda, picos y cédulas, leyes secas, etc.²⁰

En algunos casos, las autoridades departamentales incluso se adelantaron al Decreto de aislamiento nacional 457 de 22 de marzo. En principio, esto no debería haber sido posible, pues las competencias de alcaldes y gobernadores se supeditan a las instrucciones que reciban del Gobierno (art. 315 CPC y art. 199, Ley N.º 1801). No obstante, parece evidente que se asumió que, a falta de dichas instrucciones y ante situaciones extraordinarias, los alcaldes y gobernadores podían tomar la iniciativa en la aprobación de medidas (art. 202, Ley N.º 1801). En esta dirección podría citarse el art. 2.8.8.1.1.9.i del Decreto 780 de 2016, único del sector salud, que autoriza a gobernaciones y alcaldías a decretar la emergencia sanitaria en su territorio.

Ejemplo de lo dicho, fue el Departamento del Valle del Cauca donde el 18 de marzo se aprobó el Decreto 1-3-0691, que ordenó el toque de queda en todo el departamento desde el 20 de marzo y prohibió el consumo de alcohol en espacios públicos y establecimientos de comercio desde el día anterior, el 19 de marzo. Del mismo modo, en Bogotá, el 19 de marzo se aprobó el Decreto 090, que (salvo excepciones) prohibió la libre circulación de vehículos

19 El Tiempo (2021).

20 Carrillo (2020).

y personas desde ese mismo día 19 y prohibió otras actividades como el consumo de alcohol en lugares públicos. En ocasiones, la redacción de los decretos permitió percibir la gravedad de la situación sanitaria que llevó a las autoridades a adelantarse a la normativa nacional: el Decreto 2020070001025, de 19 de marzo, de la Gobernación del Departamento de Antioquia, decretó en su art. 1 “una CUARENTENA POR LA VIDA en toda la jurisdicción del Departamento de Antioquia” —cuarentena por la vida en mayúsculas y negrita en el texto original— desde el 20 de marzo.

Conforme la pandemia avanzó, las gobernaciones y las alcaldías emitieron normativa para regular las distintas fases de la enfermedad. Así, el Decreto 126, de 10 de mayo, de Bogotá, ordenó el uso de tapabocas y el mantenimiento de distancia de seguridad de dos metros siempre que se estuviera fuera del domicilio, estipuló el número de personas y cómo se puede circular en vehículos, determinó los horarios y circunstancias para poder hacer ejercicio al aire libre, etc. Es interesante centrarse en una ciudad concreta para comprobar los dos rasgos principales de la normativa regional y local: el pendular de la normativa en función del desarrollo de la pandemia y las recurrentes contradicciones de normas que agravaron y simultáneamente relajaron las medidas.

Sirva el caso de Barranquilla. Después del inicial Decreto 0397 de 24 de marzo, que impuso el aislamiento en la ciudad caribeña, se emitieron sucesivos decretos que regularon la pandemia con los rasgos indicados. De este modo, el Decreto 0410 de 1 de abril inició el sistema de pico y cédula, que limitó la posibilidad de salir a la calle en función del último dígito de la cédula de identidad. En un principio, este sistema permitió salir un día de cada dos, pero en apenas unas semanas no permitió salir más que una vez por semana. Esta intensificación de las restricciones se simultaneó con medidas que la relajaron, como prueban el Decreto 415 de 9 de abril, que hizo más restrictivo el sistema de pico y cédula, pero que aumentó las excepciones en las que sí se permitía circular; el Decreto 427 de 25 de abril, que extendió el confinamiento, pero aumentó las excepciones que autorizaban salir a la calle; o el Decreto 448 de 7 de mayo, que restringió aún más el sistema de pico y cédula, pero aumentó nuevamente el número de excepciones para circular (que de las 34 iniciales en marzo, pasaron a ser 53 en mayo).

En junio y julio de 2020 se vivieron los momentos más duros de la enfermedad en Barranquilla. Siguiendo los rasgos señalados, esto se tradujo en una normativa (Decretos 481 de 12 de junio, 487 de 22 de junio, 494 de 26 de junio, etc.) que restringió la circulación al imponer el toque de queda los fines de semana, festivos, horas de tarde y noche, simultaneándolo con el pico y cédula (con lo que llegó un punto en que solo se pudo salir a la calle una vez a la semana y en horas diurnas) y que al mismo tiempo amplió las excepciones en las que sí se

pudo circular a un total de 63 (casi el doble de las originalmente previstas). En determinados momentos las contradicciones entre restringir y relajar llegaron al extremo de fijar una serie de días en los que se podía comprar sin IVA (Impuesto al Valor Agregado) para fomentar así a los deprimidos comercios y, al comprobar la avalancha humana que se produjo, se reaccionó prohibiendo las compras presenciales y decretando toque de queda (Decreto 494 de 26 de junio).

En fechas posteriores, conforme la pandemia perdió fuerza en agosto y septiembre, la normativa se relajó y se pasó a una fase de aislamiento selectivo y distanciamiento responsable, con la consecuencia de la libre circulación de personas (Decreto 732 de 28 de agosto). Ya en 2021, manteniéndose el aislamiento selectivo y con él la concesión a las autoridades departamentales y municipales de la decisión de restringir o relajar el aislamiento en función del desarrollo de la enfermedad, e iniciada la vacunación, pero una vez los contagios y fallecidos volvieron a ascender, del mismo modo la normativa volvió a recurrir a restricciones de movilidad como el toque de queda y el pico y cédula, que progresivamente se volvieron más estrictos (Decreto 051 de 22 de marzo) para, nuevamente, relajarse desde finales de mayo de 2021.

3. Análisis del impacto de la regulación contra la pandemia de COVID-19 sobre los derechos fundamentales

Desde que comenzó la pandemia de COVID-19 han sido varios los derechos limitados por la regulación aprobada para luchar contra la enfermedad. Derechos fundamentales como el derecho a la libre circulación (art. 24 CPC), el derecho al trabajo (art. 25 CPC), el derecho de reunión (art. 37 CPC); derechos sociales, económicos y culturales como el derecho a la educación (art. 67 CPC)²¹; derechos constitucionales como la libre actividad económica e iniciativa privada (art. 333 CPC). También puede considerarse que ha habido al menos uno que no solo ha sido limitado, sino suspendido (cosa expresamente prohibida por el art. 214 CPC y por el art. 15.a de la Ley N.º 137 de 1994): el derecho fundamental de manifestación (art. 37 CPC); pues los sucesivos decretos de aislamiento prevén excepciones en las que sí se puede, por ejemplo, circular o acudir al trabajo, pero si se decreta el aislamiento domiciliario y no se permite salir a la calle salvo en dichas excepciones tasadas, no siendo ninguna de ellas la manifestación, no solo se está limitando dicho derecho, sino que en la práctica se lo está suspendiendo. Podría haberse limitado el derecho de manifestación si se hubieran puesto límites en el número de participantes, o en los horarios, exigido distanciamientos, etc. Al no

21 Podría pensarse que no se limitó el derecho a la educación porque podía recurrirse a la educación a distancia mediante internet, pero parte de los estudiantes colombianos no tiene acceso a las tecnologías necesarias, con lo que prohibir la enseñanza presencial y remitir a la virtual supuso limitar, quizá suspender, el derecho a la educación de los alumnos sin medios. López y Gómez (2020), p. 184.

incluirlo en las excepciones previstas por los decretos de aislamiento, simplemente se ha suspendido el derecho²².

Es posible plantear varias cuestiones acerca de cómo la gestión de la pandemia por las autoridades impactó en los derechos fundamentales, siendo la principal de ellas la relativa a si el camino normativo que tomó el Gobierno (y siguieron gobernadores y alcaldes) para enfrentar la pandemia, con la consecuencia de una severa limitación de los derechos fundamentales, fue o no constitucional. Como se ha expuesto, para la más que probablemente inevitable limitación de derechos fundamentales asociada a la lucha contra una pandemia, la CPC prevé en sus arts. 212-215 los estados de excepción, siendo el estado de emergencia económica, social y ecológica el que, por su contenido, parecía más apropiado declarar. Este estado de emergencia, sin embargo, plantea un gran inconveniente en caso de pandemias de larga duración, como ha sido el caso de la COVID-19: solo se permite su aplicación durante un máximo de 90 días. Adicionalmente, impone al Gobierno controles por el Congreso y la Corte Constitucional que lo hacen más incómodo de aplicar por un Ejecutivo urgido por las circunstancias sanitarias.

No es de extrañar que la opción de declarar el estado de emergencia no resultase atractiva para el Gobierno. La normativa expuesta apunta a que, aunque se declaró tal estado, no fue nunca realmente esa la principal ruta que siguió el Gobierno, sino que, desde el primer momento, antes incluso de declarar el estado de emergencia, optó por declarar la emergencia sanitaria para, justificándose en ella, aprobar los necesarios decretos de aislamiento y limitación de derechos. La emergencia sanitaria puede ser aprobada por el Ministerio de Salud, no tiene límite de tiempo, no requiere que la resolución que la declara sea controlada por la Corte Constitucional y tampoco existe la exigencia constitucional de que la controle el Congreso.

El Gobierno declaró el estado de emergencia constitucionalmente previsto y hasta lo prorrogó, pero nunca se sirvió realmente de él, sino que los decretos limitadores de derechos apelaron siempre a la emergencia sanitaria. La opción elegida por el Gobierno facilitó y simplificó su labor y permitió salvar el obstáculo del límite de 90 días que el art. 215 CPC impone al estado de emergencia. Políticamente, ante la trágica situación sanitaria y la evidencia que no se iba a subsanar en menos de tres meses, podría ser un camino comprensible. Pero constitucionalmente no, pues supone limitar los derechos fundamentales no mediante la vía prevista en la CPC, sino mediante una vía ajena al texto constitucional (que elude los límites y controles inherentes a los poderes excepcionales, que establece un estado de excepción *de facto* y que

22 Lo que tuvo escaso efecto, pues a lo largo de 2021 se produjeron en Colombia importantes protestas populares, motivadas por la propuesta de reforma tributaria del Gobierno, en las que una relevante parte de la ciudadanía ejerció su derecho de manifestación con independencia de la normativa limitadora de derechos, bajo una importante represión policial y con la consecuencia de la renuncia del ministro de Hacienda y la retirada de la reforma tributaria. Turkewitz (2021).

mediante decretos ordinarios regula materias propias de ley o, en su defecto, de decretos con fuerza de ley²³) y cuya aceptación implicaría afirmar que el Gobierno puede regular y limitar, o incluso suspender, los derechos fundamentales a su gusto y consideración, sin intervención del Congreso, sin control de la Corte Constitucional (porque los decretos limitadores de derechos, como los de aislamiento, no los controla la Corte, sino el Consejo de Estado), en un ejemplo de elusión constitucional²⁴, y durante, como es el caso, un plazo de más de un año de duración. Semejante estado de cosas no puede recibir otro nombre que el de inconstitucional.

Cabría plantearse por qué el Gobierno declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica si nunca fue el verdadero sustento de los decretos de aislamiento y demás limitaciones de derechos. Las dos explicaciones más probables son, en primer lugar, que ante la situación sin precedentes que supuso la COVID-19, el Gobierno optara por acudir a todos los caminos regulatorios posibles para enfrentar la situación sanitaria. Es decir, ante la urgencia y sin existir una solución carente de contras el Gobierno decidió aprobar todo lo que estaba en sus manos, la emergencia sanitaria primero y el estado de emergencia después, comprobando según los hechos se desarrollaban que la opción más cómoda y sencilla para regular la limitación de derechos a largo plazo era la emergencia sanitaria. En segundo lugar, podría considerarse que la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica fue una mera distracción o apariencia para que no resultara tan evidente que la opción elegida por el Gobierno suponía tomar una vía inconstitucional.

¿Cómo hubiera podido el Gobierno salvar el obstáculo del límite de 90 días que impone el art. 215 CPC sobre la duración máxima del estado de emergencia económica, social y ecológica evitando caer en la inconstitucionalidad en la que, desde estas líneas, se sostiene que cayó? Es probable que fuera este límite el que llevara al Gobierno a servirse de la emergencia sanitaria, y de su autoatribuida potestad ordinaria, para poder aprobar durante más de un año decretos limitadores de derechos. Poder limitar derechos de un modo constitucional durante más de 90 días habría sido fundamental para el Gobierno. No parece que exista otro medio que la reforma constitucional para ampliar o eliminar ese límite, pues al citarlo expresamente el art. 215 CPC, cualquier modificación legislativa que se emprendiera seguiría enfrentándose al texto constitucional.

El método más rápido y sencillo para reformar el art. 215 CPC, de los tres que prevé la CPC en sus arts. 374 y ss., habría sido el acto legislativo, cuya iniciativa puede tomarla el Gobierno y cuyo trámite tiene lugar en el Congreso en dos períodos ordinarios y consecutivos, debiendo ser el proyecto de reforma aprobado por mayoría de los asistentes en el primer

23 Mendieta y Tobón (2020), p. 255.

24 Quinche (2009), p. 34; Mendieta y Tobón (2018), p. 71.

período y por mayoría de los miembros de las dos cámaras del Congreso en el segundo. Si se hubiera contado con el respaldo del Congreso y dado que el segundo período de sesiones de cada legislatura termina el 20 de junio y el primero de la siguiente legislatura comienza el 20 de julio (art. 138 CPC), la reforma constitucional mediante acto legislativo habría podido estar aprobada unos dos meses después de terminados los 90 días de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica (que terminaron a principios de junio de 2020), permitiendo entonces volver a declararlo en función de la reforma aprobada. No habría sido un medio carente de puntos en contra, pues habría habido un período intermedio sin estado de emergencia entre el final de los 90 días previstos y la declaración del nuevo estado de emergencia reformado, pero al menos se habría podido sostener la limitación de derechos sin caer en la inconstitucionalidad.

También es relevante valorar que los decretos limitadores de derechos aprobados durante la pandemia, como los de aislamiento que empiezan con el Decreto 457, deban ser controlados por el Consejo de Estado y no por la Corte Constitucional. El art. 237.2 CPC indica que el control de constitucionalidad de los decretos cuyo control no se otorga a la Corte Constitucional corresponde al Consejo de Estado. Este es el caso de los decretos limitadores de derechos aprobados durante la pandemia. Cabe plantearse si es adecuado que decretos que limitan derechos fundamentales no sean controlados por la Corte Constitucional, cuando la CPC afirma que aquellos decretos que declaran los estados de excepción (arts. 214.6 y 215 CPC) y que, por tanto, abren la puerta a las limitaciones de derechos, deben ser controlados por la Corte. No parece contradictorio con el espíritu de la CPC, aunque en ella no se recoja expresamente, considerar que si aquellos decretos que autorizan al Gobierno a limitar derechos fundamentales deben ser controlados por la Corte, aquellos que efectivamente los limitan deban serlo también. Como indica Ospina²⁵, autores como Hoyos, Gaviria, Uprimny o el propio Ospina consideran que el control debe hacerlo la Corte Constitucional, frente a otros, como Palacios, Suárez o Moncada, que apuestan por el Consejo de Estado.

En el ámbito local, cabe plantearse hasta qué punto es conforme a la CPC que gobernadores y alcaldes puedan limitar derechos fundamentales. La CPC en sus arts. 303 y 315 y la Ley N.º 1801 de 2016 en su art. 199 indican que gobernadores y alcaldes son agentes del Presidente para mantener el orden público y restablecer la convivencia cumpliendo sus instrucciones y órdenes; y los arts. 91.B de la Ley N.º 136 de 1994 y 202 de la Ley N.º 1801 de 2016 señalan que, para cumplir estas instrucciones y prevenir el riesgo y mitigar los efectos de, por ejemplo, una epidemia, gobernadores y alcaldes pueden ordenar la suspensión de reuniones, restringir la movilidad o decretar toques de queda, entre otras medidas cuyo efecto es limitar derechos. Gobernadores y alcaldes se mostrarían de este modo como meros instrumentos del Presiden-

25 Ospina (2020).

te, como un policía u otro servidor público, no teniendo más voluntad que la del Presidente.

Sin embargo, esta apreciación plantea dos problemas a la vista del desarrollo de los acontecimientos desde marzo de 2020: en primer lugar, que la limitación de derechos realizada por el Presidente no se ha sujetado al marco constitucional, con lo que gobernadores y alcaldes habrían incurrido también en conductas inconstitucionales al emitir normativa departamental y local con el fin de cumplir las instrucciones del Presidente; y, en segundo lugar, que, en función de los hechos, no se puede afirmar que gobernadores y alcaldes hayan sido meros instrumentos de la voluntad presidencial, sino que, al aplicar las instrucciones presidenciales a las circunstancias concretas de su territorio, o incluso, al adelantarse a dichas instrucciones, han creado Derecho, limitado derechos y asumido funciones ajenas al marco constitucional y legal, que los concibe como meros ejecutores de las órdenes del Presidente.

También merece análisis en el ámbito local considerar si fue adecuado que, desde enero de 2021, el Gobierno declarara el aislamiento selectivo y permitiera a los alcaldes restringir o relajar las limitaciones de derechos en sus municipios en función del desarrollo de la pandemia en cada uno de ellos. Esto, más allá de que provocara que en los más de mil cien municipios colombianos se vivieran limitaciones de derechos diferentes, supuso otorgar a los alcaldes una importante capacidad discrecional para limitar los derechos fundamentales, aun y habiendo ciertos criterios (como la ocupación de UCIs) que pretendieron objetivar sus decisiones. No parece, como tampoco sucede en el caso del Gobierno, que sin estar vigente ningún estado de excepción previsto en la CPC, sea constitucional que más de un millar de alcaldes pueda limitar derechos sometiendo a los colombianos a más de mil situaciones diferentes de limitación de derechos.

4. Conclusiones

Como indica Cifuentes²⁶, recurrentemente en Colombia al amparo de los estados de excepción se han tratado de resolver los problemas sociales, económicos y políticos de un modo represivo, antes que mediante otros enfoques. La relación histórica de Colombia con los estados de excepción ha sido compleja y no ha sido extraño su abuso por sucesivos presidentes que se han servido de ellos para gobernar sin controles materiales o formales²⁷, pudiéndose considerar que el Estado de Derecho ha cedido frente al autoritarismo²⁸.

26 Cifuentes (2002).

27 Echeverri (2014), p. 16.

28 Iturralde (2003), p. 29.

Sin embargo, el problema planteado en Colombia con la pandemia del COVID-19 no ha sido tanto el uso abusivo de los estados de excepción, sino el uso aparente de ellos para, tras esa apariencia, regular la situación de un modo carente de respeto por el marco constitucional. No es que el Presidente haya gobernado sin límites sirviéndose de los estados de excepción, es que ha ido más allá y, apoyándose en su potestad para emitir decretos, se ha servido de los mismos para limitar derechos de los ciudadanos con la excusa de enfrentar una pandemia. No se trata de una inconstitucionalidad producida por una interpretación amplia o equivocada de la CPC, se trata de un prolongado desprecio por uno de los pilares esenciales del modelo democrático, como es la garantía de derechos individuales, pues, sin haber ningún estado de excepción declarado desde junio de 2020, el Presidente (y como prolongación de él gobernadores y alcaldes) limita los derechos de los habitantes de Colombia apoyándose en un mecanismo como la emergencia sanitaria que está fuera de lo previsto en la CPC para limitar derechos.

Son las leyes las que regulan los derechos y son las leyes estatutarias las que regulan los derechos fundamentales en Colombia. Los estados de excepción están previstos en la CPC para, entre otras cosas, poder limitar los derechos en casos excepcionales que así lo justifiquen y con controles y restricciones, entre ellos la existencia de plazos máximos. No parece conforme a Derecho concluir que, aunque la CPC no lo cite, exista un tercer medio para limitar derechos a sumar a los dos anteriores que permita al Presidente y a su Gobierno declarar una emergencia sanitaria y, a partir de ahí, estar autorizados para disponer libremente y sin plazo de tiempo de los derechos de los colombianos sin mayor control que el del Consejo de Estado y evitando el “límite infranqueable”²⁹ que habría de ser el control de la Corte Constitucional. Menos aún que esto lleve a *de facto* suspender derechos como el de manifestación. Menos aún que, por los mismos medios, se autorice a gobernadores y alcaldes a decidir departamento por departamento, municipio por municipio, si a sus habitantes se les van a limitar más o menos sus derechos. No cabe sino concluir que la gestión de la pandemia COVID-19 en Colombia en lo relativo a la limitación de derechos ha sido inconstitucional al suponer una atribución de funciones por parte del Presidente, del Gobierno y de los ejecutivos departamentales y municipales incompatible con el modelo constitucional colombiano.

Bibliografía citada

Arango Restrepo, Ana Catalina (2020): “¿Son los estados de excepción el problema? El ejercicio de la función legislativa a partir de la delegación expresa del Congreso: el caso colombiano”, en *Revista Derecho del Estado* (N.º 46), pp. 189-222.

29 Tobón y Mendieta (2021), p. 61.

- Ayoro Toro, Alejandro (2013): “Apuntes críticos sobre la justificación de los estados de excepción en Colombia a la luz del principio de proporcionalidad: tensión entre política y Derecho”, en *Revista CES Derecho* (Vol. 4, N.º 2), pp. 4-17.
- Cifuentes Muñoz, Eduardo (2002): “Los estados de excepción constitucional en Colombia”, en *Revista Ius et praxis* (Vol. 8, N.º 1), pp. 117-146. [Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100009>]. [Fecha de consulta: 9 de junio de 2021].
- Echeverry Duque, Sebastián (2014): “Los estados de excepción en Colombia: un estudio de caso”, en *Revista CES Derecho* (Vol. 5, N.º 1), pp. 6-17.
- Iturralde, Manuel (2003): “Guerra y Derecho en Colombia: el Decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia”, en *Revista de Estudios Sociales* (N.º 15), pp. 29-46.
- López Daza, Germán Alfonso y Gómez García, Carlos Fernando (2020): “Estado de excepción y restricción al derecho a la educación en Colombia por la Covid-19”, en *Revista Opinión Jurídica* (Vol. 19, N.º 40), pp. 163-186.
- Mendieta González, David y Tobón Tobón, Mary Luz (2018): “El (des)control de constitucionalidad en Colombia”, en *Estudios Constitucionales* (Año 16, N.º 2), pp. 51-88.
- _____ (2020): “La pequeña dictadura de la Covid-19 en Colombia: uso y abuso de normas ordinarias y excepcionales para frenar la pandemia”, en *Revista Opinión Jurídica* (Vol. 19, N.º 40), pp. 243-258.
- Mira González, Clara María (2016): “Los estados de excepción en Colombia y aplicación del principio de proporcionalidad: un análisis de seis casos representativos”, en *Revista Opinión Jurídica* (Vol. 15, N.º 29), pp. 141-163.
- Moreno Martínez, Daniela (2020): “El control político del Congreso en el estado de emergencia”, en *Congreso Visible*. [Disponible en: congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/el-control-politico-del-congreso-en-el-estado-de-emergencia/10588/#]. [Fecha de consulta: 7 de junio de 2021].
- Ospina, Juan (2020): “Emergencia sanitaria. ¿Un nuevo estado de excepción?”, en *Revista Derecho del Estado. Blog Universidad del Externado*. [Disponible en: revistaderechoesta.do.uexternado.edu.co/2020/05/08/emergencia-sanitaria-un-nuevo-estado-de-excepcion/#_ftnref3]. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2021].

Quinche Ramírez, Manuel Fernando (2009): *La elusión constitucional. Una política de evasión del control constitucional en Colombia*, segunda edición (Bogotá, Editorial Universidad del Rosario).

Tobón Tobón, Mary Luz y Mendieta González, David (2017): “Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano”, en *Revista Opinión Jurídica* (Vol. 16, N.º 31), pp. 67-88.

_____ (2021): “Los límites establecidos al estado de conmoción interior en Colombia: un ejemplo a seguir en el contexto latinoamericano”, en *Estudios Constitucionales* (Vol. 19, N.º 1), pp. 34-65.

Vanegas Gil, Pedro Pablo (2011): “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después”, en *Revista Derecho del Estado* (N.º 27), pp. 261-290.

Documentos citados

Carrillo, Sandra (2020): “Extienden medidas por el aislamiento en Barranquilla”, en *El Heraldo*. [Disponible en: [elheraldo.co/barranquilla/extienden-medidas-por-el-aislamiento-en-barranquilla-728680](https://www.elheraldo.co/barranquilla/extienden-medidas-por-el-aislamiento-en-barranquilla-728680)]. [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2021].

Cuenca, Andrea (2020): “Control político sobre decretos de estado de emergencia económica, social y ecológica, en agenda del Senado”, en *Senado de la República*. [Disponible en: [senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1142-control-politico-sobre-decretos-de-estado-de-emergencia-economica-social-y-ecologica-en-agenda-del-senado](https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1142-control-politico-sobre-decretos-de-estado-de-emergencia-economica-social-y-ecologica-en-agenda-del-senado)]. [Fecha de consulta: 5 de junio de 2021].

Charry Urueña, Juan Manuel (2020): “Nueva emergencia económica”, en *Semana*. [Disponible en: [semana.com/opinion/articulo/nueva-emergencia-economica-columna-de-juan-manuel-charry/669593/](https://www.semana.com/opinion/articulo/nueva-emergencia-economica-columna-de-juan-manuel-charry/669593/)]. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2021].

El Tiempo (2021): “Barranquilla y Atlántico lideran reporte del día por muertes de Covid”. [Disponible en: [eltiempo.com/colombia/barranquilla/muertes-por-coronavirus-en-barranquilla-y-atlantico-el-30-de-marzo-de-2021-577366](https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/muertes-por-coronavirus-en-barranquilla-y-atlantico-el-30-de-marzo-de-2021-577366)]. [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2021].

Gaviria Mira, Julián y Hoyos Ceballos, Esteban (2020): “Pandemia y poderes presidenciales: un

problema y una propuesta”, en *El Espectador*. [Disponible en: [elespectador.com/opinion/pandemia-y-poderes-presidenciales-un-problema-y-una-propuesta-columna-913300/](https://www.elespectador.com/opinion/pandemia-y-poderes-presidenciales-un-problema-y-una-propuesta-columna-913300/)]. [Fecha de consulta: 29 de mayo de 2021].

Ministerio de Trabajo (2020): *Trabajadores colombianos tendrán salario mínimo de \$908.526 más auxilio de transporte de \$106.454 en el 2021*. [Disponible en: mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2020/diciembre/trabajadores-colombianos-tendran-salario-minimo-de-908526-mas-auxilio-de-transporte-de-106454-en-el-2021]. [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2021].

OMS (2020). *COVID-19: cronología de la actuación de la OMS*. [Disponible en: [who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19](https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19)]. [Fecha de consulta: 20/05/2021].

Turkewitz, Julie (2021). “¿Por qué hay protestas en Colombia?”, en *New York Times*. [Disponible en: [nytimes.com/es/2021/05/27/espanol/protestas-colombia.html](https://www.nytimes.com/es/2021/05/27/espanol/protestas-colombia.html)]. [Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2021].

Uprimny, Rodrigo (2020): “La cuarentena constitucional”, en *El Espectador*. [Disponible en: [elespectador.com/opinion/la-cuarentena-constitucional-columna-915234/](https://www.elespectador.com/opinion/la-cuarentena-constitucional-columna-915234/)]. [Fecha de consulta: 26 de mayo de 2021].

Normas jurídicas citadas

Constitución Política de Colombia. Diario Oficial, 13 de junio de 1991.

La Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial, 17 de junio de 1992.

Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial, 2 de junio de 1994.

Ley 137 de 1994, por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia. Diario Oficial, 2 de junio de 1994.

Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos

por un nuevo país”. Diario Oficial, 9 de junio de 2015.

Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Diario Oficial, 29 de julio de 2016.

Decreto 780 de 2016, único reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Diario Oficial, 6 de mayo de 2016.

Decreto 402 de 2020, por el cual se adoptan medidas para la conservación del orden público. Diario Oficial, 13 de marzo de 2020.

Decreto 412 de 2020, por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 16 de marzo de 2020.

Decreto 417 de 2020, por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Diario Oficial, 17 de marzo de 2020.

Decreto 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público. Diario Oficial, 18 de marzo de 2020.

Decreto 420 de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19. Diario Oficial, 18 de marzo de 2020.

Decreto 439 de 2020, por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea. Diario Oficial, 20 de marzo de 2020.

Decreto 457 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Diario Oficial, 22 de marzo de 2020.

Decreto 491 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial, 28 de marzo de 2020.

Decreto 531 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Diario Oficial, 8 de abril de 2020.

Decreto 593 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Diario Oficial, 24 de abril de 2020.

Decreto 636 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Diario Oficial, 6 de mayo de 2020.

Decreto 637 de 2020, por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Diario Oficial, 6 de mayo de 2020.

Decreto 847 de 2020, por el cual se modifica el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Diario Oficial, 14 de junio de 2020.

Decreto 1003 de 2020, por medio del cual se adopta una medida en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19. Diario Oficial, 19 de junio de 2020.

Decreto 039 de 2021, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable. Diario Oficial, 14 de enero de 2020.

Decreto 206 de 2021, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura. Diario Oficial, 26 de febrero de 2020.

Resolución 380 de 2020, por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVID 2019 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 10 de marzo de 2020.

Resolución 385 de 2020, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Diario Oficial, 12 de marzo de 2020.

Resolución 453 de 2020, por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 18 de marzo de 2020.

Resolución 464 de 2020, por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años. Diario Oficial, 18 de marzo de 2020.

Resolución 666 de 2020, por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Diario Oficial, 24 de abril de 2020.

Resolución 222 de 2021, por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020 y prorrogada a su vez por las Resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020. Diario Oficial, 25 de febrero de 2021.

Resolución 738 de 2021, por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020 y prorrogada por las Resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020 y 222 de 2021. Diario Oficial, 26 de mayo de 2021.

Directiva 03 de 2020, orientaciones para el manejo de la emergencia por COVID-19 por parte de los establecimientos educativos privados. Diario Oficial, 20 de marzo de 2020.

Directiva 04 de 2020, uso de tecnologías en el desarrollo de programas académicos presenciales. Diario Oficial, 22 de marzo de 2020.

Directiva 06 de 2020, uso de tecnologías en el desarrollo de programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano. Diario Oficial, 25 de marzo de 2020.

Decreto 1-3-0691 de 2020, por medio del cual se decreta el toque de queda en el Departamento del Valle del Cauca frente al Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones. Gaceta Departamental, 18 de marzo de 2020.

Decreto 2020070001025 de 2020, por medio del cual se declara una cuarentena por la vida en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones. Gaceta Departamental, 19 de marzo de 2020.

Decreto 090 de 2020, por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Distrito Capital, con ocasión de la declaratoria de Calamidad Pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020. Registro Distrital, 19 de marzo de 2020.

Decreto 126 de 2020, por medio del cual se establecen medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por COVID-19 durante el estado de Calamidad Pública declarado en el Distrito Capital y se toman otras determinaciones. Registro Distrital, 10 de mayo de 2020.

Decreto 0397 de 2020, por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones. Gaceta Distrital, 24 de marzo de 2020.

Decreto 0410 de 2020, por medio del cual se adoptan medidas para evitar la propagación del COVID-19 en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla. Gaceta Distrital, 1 de abril de 2020.

Decreto 0415 de 2020, por el cual se prorrogan las medidas de distanciamiento social y de aislamiento preventivo obligatorio en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones. Gaceta Distrital, 9 de abril de 2020.

Decreto 0427 de 2020, por el cual se prorrogan las medidas de distanciamiento social y de aislamiento preventivo obligatorio en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones. Gaceta Distrital, 25 de abril de 2020.

Decreto 0448 de 2020, por el cual se dictan medidas de orden público para garantizar el aislamiento preventivo obligatorio, preservar la vida y mitigar los efectos de la pandemia por el coronavirus COVID-19 en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones. Gaceta Distrital, 7 de mayo de 2020.

Decreto 0481 de 2020, por el cual se dictan medidas extraordinarias de orden público para garantizar el aislamiento preventivo obligatorio, preservar la vida y mitigar los efectos de la pandemia por el coronavirus COVID-19 en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla. Gaceta Distrital, 12 de junio de 2020.

Decreto 0487 de 2020, por el cual se dictan medidas de orden público para garantizar el aislamiento preventivo obligatorio, preservar la vida y mitigar los efectos de la pandemia por el coronavirus COVID-19 en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones. Gaceta Distrital, 22 de junio de 2020.

Decreto 0494 de 2020, por el cual se dictan medidas de orden público para garantizar el aislamiento preventivo obligatorio, preservar la vida y mitigar los efectos de la pandemia por el coronavirus COVID-19 en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones. Gaceta Distrital, 26 de junio de 2020.

Decreto 732 de 2020, por el cual se imparten instrucciones con el fin de preservar la vida y mitigar los efectos del coronavirus COVID-19 en el marco del plan de reactivación de la economía local “Barranquilla abre segura”. Gaceta Distrital, 28 de agosto de 2020.

Decreto 051 de 2021, por el cual se toman medidas para preservar la vida y mitigar los efectos del coronavirus COVID-19 en el marco del plan de reactivación de la economía local “Barranquilla abre segura” y se establecen medidas excepcionales con ocasión de la celebración de la semana santa en el distrito de Barranquilla. Gaceta Distrital, 22 de marzo de 2020.

Jurisprudencia citada

Corte Constitucional: Sentencia C-366/96 (agosto 14).

Corte Constitucional: Sentencia T-483/99 (julio 8).

Corte Constitucional: Sentencia C-216/11 (marzo 29).

Corte Constitucional: Sentencia C-813/14 (noviembre 5).

Corte Constitucional: Sentencia C-145/20 (mayo 20).

Corte Constitucional: Sentencia C-307/20 (agosto 12).