

Estado de excepción por coronavirus en Colombia: Entre la colaboración armónica y la descentralización¹


State of emergency over coronavirus in Colombia: Between harmonious collaboration and decentralization

Juan Sebastián, Sánchez-Gómez²

Universidad de los Andes, Colombia



 <https://orcid.org/0000-0001-5199-7486>

 <https://doi.org/10.29105/pgc6.12-10>

RESUMEN

La Organización Mundial de la Salud declaró el Coronavirus como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional, afirmando además que traspasa las fronteras geográficas a través de la transmisión de persona a persona entre viajeros infectados. Esta contingencia fue afrontada por el presidente Iván Duque, a través de 12 decretos presidenciales que expidió días después del primer caso de Coronavirus en Colombia. Sin embargo, la declaración de estado de emergencia y los mandatos presidenciales sobre orden público, entraron en conflicto con decretos departamentales y municipales expedidos previamente. Para dirimir este conflicto, el presente artículo es producto de una investigación cualitativa que hace una interpretación sistémica los 12 decretos presidenciales, con el fin de verificar el cumplimiento del principio de legalidad de las atribuciones presidenciales y el marco jurídico de los estados de excepción. Para tal fin, se aplicó el método de hermenéutica jurídica, con la técnica de análisis documental. Esta investigación evidenció que los decretos presidenciales promovieron la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional), y concluyó que esta facultad presidencial ha sido esencial para enfrentar la contingencia del Coronavirus, ante la ausencia de acciones del poder legislativo y judicial.

Palabras Clave: Colombia, descentralización, estados de excepción, interpretación constitucional.

ABSTRACT

The World Health Organization declared Coronavirus a Public Health Emergency of International Importance, further claiming that it transcends geographical boundaries through person-to-person transmission between infected travelers. President Iván Duque faced this contingency, through 12 presidential decrees that he issued days after of the first case of Coronavirus in Colombia. However, the declaration of a state of emergency and the presidential mandates on public order, came into conflict with previously issued departmental and municipal decrees. To settle this conflict, this article is the product of a qualitative investigation that makes a systemic interpretation of the 12 presidential decrees, in order to verify the compliance with the principle of legality of presidential powers and the legal framework of states of emergency. For this purpose, the method of legal hermeneutics was applied with the documentary analysis technique. This investigation evidenced that the presidential decrees promoted the harmonious collaboration between all levels of government (municipal, departmental and national), and concluded that this presidential power has been essential to face the Coronavirus contingency, in the absence of actions by the legislative and judicial.

Keywords: Colombia, constitutional interpretation, decentralization, states of emergency.

Recibido: 22 de Septiembre 2019 - Aceptado: 18 de Febrero 2020 - Corregido: 01 de Abril 2020

Cómo referenciar este artículo:

Sánchez-Gómez, J. S. (2020). Estado de excepción por coronavirus en Colombia: Entre la colaboración armónica y la descentralización. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 188-206. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/154>

¹ Artículo derivado del proyecto de investigación: Interpretación constitucional del Estado de emergencia por Coronavirus en Colombia.

² Magister en Educación por la Universidad de los Andes. Maestrante en Políticas Públicas en la Universidad de los Andes, Email: js.sanchez14@uniandes.edu.co

1.- INTRODUCCIÓN

Los decretos expedidos por el presidente de la República de Colombia, se encuentran dentro de sus facultades consagradas en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Nacional, en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 y el Decreto 418 de 2020. Estas funciones y atribuciones presidenciales fueron usadas por el presidente Iván Duque Márquez, para enfrentar la contingencia del Coronavirus COVID-19, a través de la expedición de los Decretos 402 de 2020, 410 de 2020, 411 de 2020, 412 de 2020, 417 de 2020, 418 de 2020, 420 de 2020, 434 de 2020, 438 de 2020, 439 de 2020, 440 de 2020 y 441 de 2020.

En este Estado de emergencia, los políticos no descansan y buscan prevalecer en sus territorios. Conforme Presidencia expedía decretos, los mandatarios municipales (alcaldes) y departamentales (gobernadores) también hacían sus propios decretos con el fin de enfrentar el Coronavirus. Sin embargo, algunos de estos mandatarios salían públicamente a desconocer los mandatos del Gobierno nacional, como si prevaleciera el protagonismo político sobre la emergencia sanitaria que el mundo estaba asimilando. Por tal motivo, el presente artículo propone una interpretación sistémica de los decretos presidenciales relacionados con la contingencia del Coronavirus para promover la colaboración armónica en todos los niveles de gobierno.

Desarrollo del trabajo

Para tal fin, se comienza mencionando la estructura político administrativa desde 1810, el estado de sitio en la Constitución de 1886 y en la de 1991, así como la estructura actual del Estado colombiano. Seguidamente se desarrollan el principio de colaboración armónica entre los diferentes órganos y ramas del Estado, con el fin de introducir las funciones presidenciales. Así mismo, se describe la metodología de interpretación sistémica que será usada para presentar los resultados de interpretación de los decretos presidenciales relacionados con la contingencia del Coronavirus. Seguidamente se discuten los conflictos suscitados por los Decretos 417 y 420 de 2020 y cómo se dirimen estos conflictos desde un análisis jurisprudencial de las altas Cortes y la legislación nacional, para concluir en los efectos positivos de los decretos presidenciales para promover la colaboración armónica en el Estado colombiano.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Estructura político administrativa de Colombia desde 1810

Desde la independencia de Colombia el 20 de julio de 1810, los libertadores se enfrentaron por adoptar un modelo político administrativo del Estado. Estos conflictos produjeron inestabilidad política por las guerras civiles entre centralistas y federalistas y desestabilidad estatal entre 1810 y 1886 por las nueve constituciones nacionales en ese periodo. Ante la inestabilidad, nace

la Constitución de 1886 que establecería un Estado unitario y centralizado, que fortaleció la unidad nacional, pero incrementó las desigualdades en las regiones (Ordoñez, 2012)

Las desigualdades de este centralismo estatal producido por la Constitución de 1886, hizo necesaria una reforma en 1986. Reforma que incluyó la elección popular de alcaldes, como una medida que fortaleció la participación y la democracia local, pero que no fue suficiente para promover la descentralización y mejorar la autonomía regional. Por lo cual, esta enmienda de 1986 solo fue un mecanismo de participación política local.

Estado de sitio en la Constitución de 1886

El Estado de sitio estaba consagrado en el artículo 121 de la Constitución de 1886, cuyo uso indiscriminado terminó restándole eficacia. Este mecanismo excepcional se caracterizaba por i) aplicarse por igual en la conmoción interna (con una sociedad dividida y enfrentada) y en la guerra exterior (con una unidad nacional ante una amenaza extranjera), ii) concederle facultades excepcionales inmediatas al Presidente, iii) permitir la expedición y suspensión de leyes con la única restricción de que sean conexas, y iv) limitar el control constitucional de la Corte Suprema de Justicia al ordenamiento jurídico para decisiones políticas con diferentes interpretaciones. Así mismo, esta figura de Estado de sitio se ha utilizado para legislar i) medidas sobre la creación y suspensión de cargos en la administración pública, ii) medidas sobre la administración de justicia y la Procuraduría General de la Nación, iii) medidas sobre el funcionamiento del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales, iv) medidas procesales, creación y modificación de delitos en derecho penal, v) medidas modificatorias del derecho civil, vi) medidas sobre derecho laboral, y vii) medidas fiscales modificatorias del régimen impositivo (Cifuentes, 2002).

Estado de sitio en la Constitución de 1991

Posteriormente, llega la Constitución de 1991, cuyo primer artículo contempla que Colombia es un Estado social de derecho, que se organiza en forma de República unitaria y descentralizada que permite la autonomía de sus entidades territoriales. La Constitución de 1991 se caracterizó por i) establecer las competencias para los gobiernos nacional, departamentales y municipales; ii) asignar financiación para todos los niveles de gobierno mediante un sistema de participación de las entidades territoriales en el presupuesto nacional. Este sistema de participación fue reformado en 2001 y 2007, y terminó consolidándose actualmente como el Sistema General de Participación. Este sistema se presume como el músculo financiero de la descentralización, pero en los últimos años se ha venido modificando por los motivos macroeconómicos contemplados en los artículos constitucionales 356 y 357 (Constitución de Colombia, 1991). Artículos cons-

titucionales que consagran la sostenibilidad fiscal del Estado, pero que han servido de sustento para promover la centralización (Ordoñez, 2012).

En este periodo posterior a la Constitución de 1991 y antes de la contingencia por el Coronavirus, se usó tres veces el Estado de emergencia y cinco veces el Estado de conmoción interior.

El primero de ellos fue el estado de emergencia consagrado en el Decreto 333 del 24 de febrero de 1992. Este fue impulsado por el Gobierno, producto de la perturbación del ambiente laboral en el sector oficial, generada a su vez por la ausencia del aumento oportuno de salarios, necesaria para afrontar la pérdida del 44% en la capacidad adquisitiva del salario. Este aumento no fue posible decretarlo de manera expedita, puesto que la nueva Constitución exigía que se expidiera una ley para salarios públicos que requería de un demorado trámite legislativo. En palabras de la Corte Constitucional en la sentencia C-004 de 1992, la ausencia de dicha ley de política salarial amenazaba el orden social, por lo cual se creaba una necesidad extraordinaria que no podía ser resuelta en un tiempo razonable por la legislación ordinaria.

El 23 de abril de 1992 se declara el estado de emergencia a través del decreto 680 de 1992, producto de la sequía hidrográfica generada por el fenómeno del niño, que afectó el nivel de los embalses y por consiguiente el suministro de energía y obligó al racionamiento. Este estado de emergencia declarado constitucional por la Corte Constitucional en la sentencia C-447 de 1992, es para la Corte un hecho sobreviniente, por “la escasez y el consiguiente racionamiento de un bien público esencial, de carácter no transable”.

El 10 de julio de 1992 se decretó el estado de conmoción interior mediante el Decreto 1155 de 1992, con el fin de impedir la libertad de aquellos sindicatos de delitos graves, al ser resueltos los recursos de Habeas Corpus. La Corte Constitucional en la sentencia C-556 de 1992, la declaró constitucional por demostrarse la alteración del orden público que resulta desestabilizadora.

Posteriormente el 8 de noviembre de 1992, se decretó el estado de conmoción interior mediante el Decreto 1793 de 1992, por el aumento significativo del radio de acción nacional de las organizaciones guerrilleras, mediante un incremento en sus miembros y en sus fuentes de financiación. La Corte Constitucional avaló su constitucionalidad mediante la sentencia C-031 de 1993, aduciendo que constituye una grave perturbación del orden público por atentar contra la estabilidad institucional, la seguridad estatal y la convivencia ciudadana.

El 1 de mayo de 1994 se decretó el estado de conmoción interior a través del Decreto 874 de 1994, por el inminente regreso a la libertad de 724 personas sindicadas de la comisión de delitos graves. Sin precedente alguno, la Corte Constitucional declaró inconstitucional este estado de conmoción interior, ya que no se allegó una prueba sobre la real y efectiva capacidad de alteración del orden público por parte de los sindicatos al quedar en libertad.

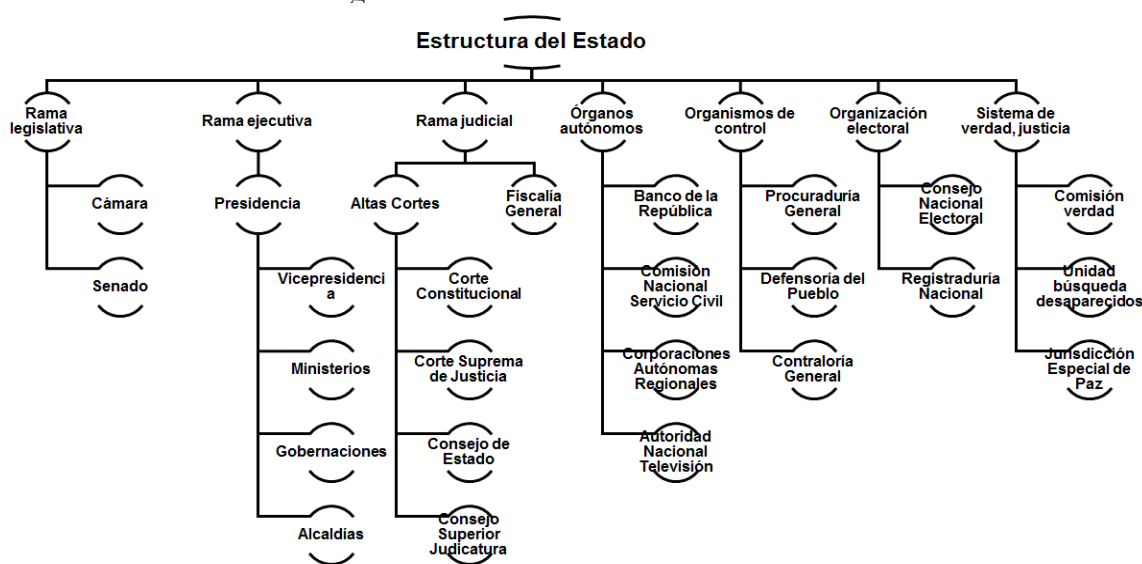
El 16 de agosto de 1995 fue declarado un estado de conmoción interior mediante el Decreto 1370 de 1995, el cual alegaba la congestión judicial, el deterioro del régimen carcelario y el aumento significativo de las acciones de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión. Al respecto, la Corte Constitucional la declaró inconstitucional mediante la sentencia C-466 de 1995, ya que dicha declaratoria no tenía lugar porque debía previamente solucionarse mediante el eficiente y oportuno ejercicio de las facultades ordinarias.

Seguidamente, el 2 de noviembre de 1995 fue decretado un estado de conmoción interior mediante el Decreto 1900 de 1995, por los hechos de violencia de organizaciones criminales entre agosto y noviembre. La Corte Constitucional lo declaró constitucional mediante sentencia C-027 de 1996, al ser propicio para prevenir y evitar la concurrencia de nuevos hechos de violencia, que no podrán ser conjurados mediante las facultades ordinarias de la policía.

Finalmente, el 13 de enero de 1997 se declaró el estado de emergencia económica y social mediante el Decreto 080 de 1997, por la situación fiscal, cambiaria y de empleo, que perturbaban el orden económico y social y afectaban la macroeconomía nacional. Al respecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-122 de 1997, declaró la inexecutable del decreto, porque a su juicio el uso sistemático de los estados de excepción los desvaloriza y les resta eficacia, y por lo cual la situación alegada por el Gobierno podía ser solucionada mediante las competencias ordinarias de implementar políticas de gestión económica.

Estructura actual del Estado colombiano

Figura 1. Estructura del Estado colombiano.



Fuente: Elaboración propia, (2020).

El artículo constitucional 113 define la estructura del Estado colombiano, compuesto por las tres ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los organismos de control, la organización electoral y el sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición (ver Figura 1).

En primer lugar, las tres ramas del poder público son i) la rama legislativa, ii) la rama ejecutiva y iii) la rama judicial. La rama legislativa, representada en el Congreso bicameral (Cámara de Representantes y Senado), se encarga de hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno. La rama ejecutiva, compuesta por la Presidencia, así como los ministerios, las gobernaciones y las alcaldías, que garantizan los derechos y las libertades. La rama judicial la compone las Altas Cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura) y la Fiscalía General de la Nación.

En segundo lugar, los órganos autónomos e independientes son el Banco de la República, la Comisión Nacional del Servicio Civil, las Corporaciones Autónomas Regionales y la Autoridad Nacional de Televisión.

En tercer lugar, los organismos de control son el Ministerio Público (la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General) y la Contraloría General de la República. Las funciones de los organismos de control se encuentran en título 10 de la Constitución, específicamente el capítulo 1 contempla la contraloría general y el capítulo 2 el ministerio público.

En cuarto lugar, la organización electoral está compuesta por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional. Sus funciones están consagradas en el título 9 de la Constitución, en especial en el capítulo 2 que contempla las autoridades electorales.

Por último, el sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición contiene la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, convivencia y no repetición; la Unidad de búsqueda de personas desaparecidas y la Jurisdicción Especial de Paz.

La colaboración armónica entre las ramas del poder público colombiano

Aunque las ramas del poder público y los órganos del Estado tengan funciones separadas, si estas entidades actuaran de forma aislada y desarticulada de las demás, sus resultados se traducirían en funciones públicas ineficientes, en el que cada engranaje funcionaría de manera particular en lugar de resultar en un funcionamiento sistémico. Por lo cual, el principio de colaboración armónica como principio constitucional, se aplica en función del cumplimiento de los fines del Estado, en el sentido de prevenir que no sea perturbada la función pública cuando existen discrepancias entre las ramas del poder público y los distintos órganos del Estado.

La colaboración armónica implica una separación de poderes, en palabras de la Corte Constitucional en la sentencia C-574 de 2011: “[...] la Constitución de 1991 adopta un sistema flexi-

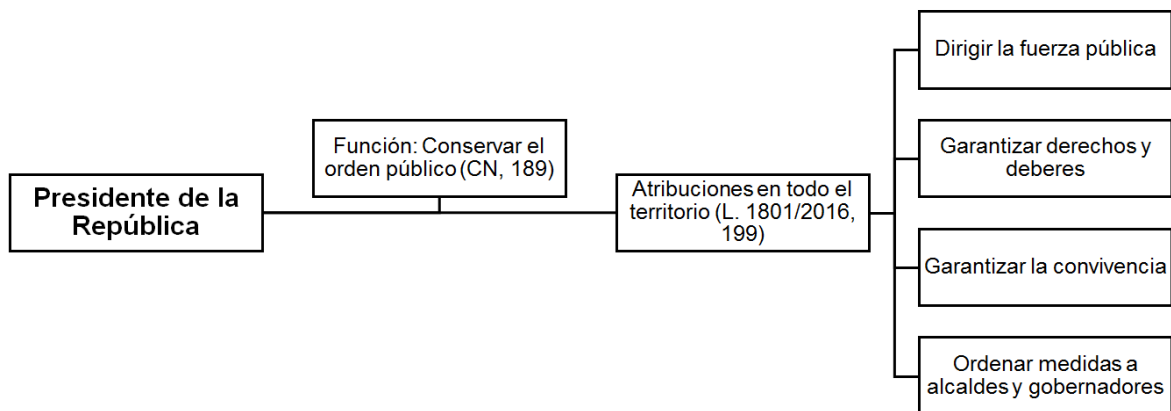
ble de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes”.

Sin embargo, esta separación no puede ser absoluta, puesto que haría lento el funcionamiento del Estado, cuando lo que se pretende es tener una interacción mutua entre los diferentes poderes públicos (Barreto, 2016, p. 92). El profesor Barreto también menciona que en la práctica existen tensiones entre las diferentes entidades que figuran en el artículo constitucional 113, una mirada crítica a la aplicación de este principio se preguntaría si existen mecanismos suficientes no sólo de diálogo sino también de resolución de conflictos entre las diferentes entidades para tratar estas tensiones

Funciones del presidente de la República de Colombia

La colaboración armónica en la práctica se cumple, principalmente cuando el presidente (como cabeza de la rama ejecutiva) asume su atribución presidencial de dirigir el orden público y sobreponerse a medidas de orden departamental y local. En este sentido, el presidente de la República de Colombia es el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y la Suprema Autoridad Administrativa, por tal motivo según el numeral 4 del artículo constitucional 189 tiene como función “[...] conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo donde fuera turbado”. Esta facultad constitucional se complementa con las atribuciones presidenciales contempladas en el artículo 199 del Código Nacional de Policía consagrado en la Ley 1801 de 2016 (ver Figura 2).

Figura 2. Funciones del presidente de la República.



Fuente: Elaboración propia, (2020).

Los numerales del artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 aplican para todo el territorio na-

cional al establecer que el presidente está facultado para i) dirigir la fuerza pública, ii) ejercer la función de policía para garantizar derechos y derechos, iii) tomar medidas necesarias para garantizar la convivencia, y iv) ordenar medidas a alcaldes y gobernadores que preserven y reestablezcan la convivencia.

3.- MÉTODO

Diseño

El diseño metodológico está compuesto por el paradigma y el método de investigación. Para comenzar, se entiende como paradigma la forma en que funciona la ciencia en un estado de normalidad (Kuhn, 1982). Esta investigación usa el paradigma hermenéutico, que permite relacionar la comprensión de un fenómeno y su posterior interpretación (Packer, 2013), es decir la relación entre la comprensión del Estado de emergencia por Coronavirus y su interpretación hermenéutica.

Dentro del paradigma hermenéutico, existe la hermenéutica jurídica, a partir de la cual es posible interpretar los decretos presidenciales como objetos de investigación desde: i) la interpretación literaria, ii) la interpretación historicista, o iii) la interpretación sistemática.

La interpretación literaria puede ser descrita desde los escritores Jorge Borges (1949) y José Saramago (1999). En el primer cuento de *La busca de Averroes* de Borges, el personaje principal Averroes “encerrado en el Islám nunca pudo saber el significado de las voces tragedia y comedia” (p. 588). Por lo cual, haciendo analogía en el derecho, la interpretación de las leyes depende del contexto, en la medida en que no existen conceptos absolutos sino diferentes traducciones que dan significado a los conceptos jurídicos. En el segundo cuento de *Las palabras* de Saramago, se mencionan los límites de la palabra escrita, en especial cuando una autoridad guarda silencio administrativo, entendiendo que el silencio “escucha, observa y analiza” (p. 52).

Estos dos textos describen cómo la interpretación literaria se usa en el derecho, como un ejercicio que depende del contexto y la traducción que cada juez le da a la ley, por lo que una misma ley puede dar lugar a diferentes interpretaciones manifestadas a través de pronunciamientos de las ramas y órganos del Estado. Así mismo, la interpretación literaria es un “modelo para el análisis del método jurídico”, en la medida en que el derecho como una práctica social requiere de una interpretación constructiva que permite mantener una tradición social, una interpretación valorativa que muestra la práctica legal en su mejor justificación y una interpretación pragmática cuyos argumentos deben competir con concepciones de otros autores (Arango, 2016).

La interpretación historicista permite construir la Constitución mediante el uso de estudios históricos sobre su significado original. En este caso, la Constitución colombiana es muy re-

ciente, y las actas de la Asamblea Nacional Constituyente son muy desorganizadas y permeadas por intereses políticos partidistas, por lo que resultaría complejo darles sentido a los decretos presidenciales desde la interpretación historicista (López, 2006).

La interpretación sistémica permite “la identificación de normas, valores o principios constitucionales más universales y consensuados que permitieron la consolidación de criterios más amplios para la protección de derechos fundamentales” (López, 2006). Por tal motivo, dado que en el caso colombiano prevalecen las interpretaciones sistémicas, se propone como técnica de hermenéutica jurídica para interpretar los decretos presidenciales en esta investigación.

Instrumentos

Escogida la interpretación sistémica, esta será implementada mediante el instrumento de análisis documental, ya que los decretos presidenciales como objetos de estudio son documentos. Según Vickery (1970), el análisis documental responde a tres necesidades informativas de los decretos presidenciales: i) sirve para conocer los fundamentos jurídicos que cada decreto usa para cumplir con el principio de legalidad, ii) conocer los mandatos presidenciales relacionados con el orden público, y iii) conocer toda la información importante relacionada a las acciones estatales para enfrentar la contingencia del Coronavirus. Al respecto, el análisis documental presenta como categorías de análisis: i) las facultades excepcionales concedidas al presidente y ii) el aporte al principio de colaboración armónica.

Procedimiento

El procedimiento llevado a cabo consistió en un análisis formal y un análisis de contenidos, como lo propone Castillo (2004). En el análisis formal se realiza una descripción física título del decreto, el autor(es) y la fecha de la publicación. Seguidamente en el análisis de contenidos se resume y se clasifica. En el resumen se representa abreviadamente el contenido del documento y por último la clasificación permite agrupar por clases el contenido del documento. Este procedimiento se realizó para cada uno de los 12 decretos presidenciales relacionados a la contingencia del Coronavirus, que fueron expedidos por el presidente Iván Duque desde el 13 de marzo hasta el 20 de marzo de 2020, fecha en la que se escribió este artículo. Los documentos de los decretos fueron extraídos de la página web de la Presidencia de la República de Colombia, cuyo acceso es público y la vigencia rige desde su publicación.

4.- RESULTADOS

Respecto a la interpretación literaria es importante tenerla en cuenta para dejar en términos claros y fácil de leer los decretos presidenciales. Sin embargo, para efectos del presente artículo

se requiere de mayor rigor jurídico para interpretarlos, por lo cual se debe escoger entre la interpretación historicista y la sistémica. Estas dos últimas interpretaciones se han enfrentado históricamente, en una especie de batalla ideológica que enfrenta a conservadores y progresistas. Sin embargo, es importante analizar estos decretos presidenciales desde una perspectiva sistémica, con el fin de establecer criterios más amplios que permitan la protección efectiva de derechos fundamentales y no solo el análisis originario de la Constitución. Por tal motivo, se usará la interpretación sistémica, con el fin de hacer una reconstrucción plausible de los fines legítimos que el Presidente Duque ha ajustado al contexto actual de contingencia del Coronavirus.

Decretos presidenciales contra el Coronavirus

Una manifestación de las facultades del presidente son los decretos presidenciales, los cuales fueron expedidos por el presidente Iván Duque Márquez desde el 13 marzo de 2020, para enfrentar la contingencia. Estos decretos estuvieron a tiempo, puesto que el primer caso de Coronavirus fue el 6 de marzo, la declaración de pandemia por la OMS fue el 11 de marzo y la declaración de emergencia sanitaria por el Ministerio de Salud fue el 12 de marzo. Dentro de estos decretos presidenciales, se encuentran el Decreto 402 de 2020, el Decreto 410 de 2020, el Decreto 411 de 2020, el Decreto 412 de 2020, el Decreto 417 de 2020, el Decreto 418 de 2020, el Decreto 420 de 2020, el Decreto 434 de 2020, el Decreto 438 de 2020, el Decreto 439 de 2020, el Decreto 440 de 2020 y el Decreto 441 de 2020.

El primero de ellos es el Decreto 402 de 2020, publicado por el Ministerio del Interior el 13 de marzo de 2020. Este decreto surge ante la decisión del gobierno venezolano de dejar de emitir boletines epidemiológicos desde el año 2018, lo cual incumple el deber de reportar inmediatamente los riesgos de salud pública que constituyan amenaza para la salud internacional, como lo consagra el Reglamento Sanitario Internacional de los Estados Miembros de la OMS. Por lo cual, este decreto ordenó cerrar la frontera y fluvial con el país vecino de Venezuela desde el 14 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020 (Presidencia de la República de Colombia, 2020a). Este decreto busca colaborar con los esfuerzos de los municipios colombianos fronterizos de controlar el acceso al territorio nacional y evitar perturbaciones al orden público en los pasos fronterizos.

El Decreto 410 de 2020, publicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el 16 de marzo de 2020, modifica “el arancel de aduanas para la importación de productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus”. Este arancel de aduanas fue adoptado por el Decreto 2153 de 2016 y rige desde el 1 de enero de 2017, por lo que se hace necesario reducirlo al 0% para la importación de equipos médicos de dotación de unidades de cuidados intensivos o intermedios neonatal, pediátrica o de adultos y salas de atención de

enfermedad respiratoria aguda. Esta reducción cuenta con el aval del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior en su sesión 325 y el Consejo Superior de Política Fiscal en sesión del 13 de marzo de 2020. Adicionalmente, es una reducción imperativa que aplica desde la publicación de este decreto y rige durante los próximos seis meses (Presidencia de la República de Colombia, 2020b). Este decreto busca facilitar la labor de las secretarías de salud departamentales y municipales en la adquisición de equipamiento médico para prevenir y mitigar la pandemia en sus territorios.

El Decreto 411 de 2020, publicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el 16 de marzo de 2020, dicta medidas transitorias relacionadas con el régimen de zonas francas. En este sentido, se requiere articular la normatividad de las zonas francas con las recomendaciones de prevención y mitigación del riesgo de contagio del Coronavirus. Por lo cual, se ordena permitir que empleados y personal calificado pueda realizar sus labores fuera del área declarada como zona franca, así como incrementar la duración de las zonas francas transitorias, durante la vigencia de este decreto, por una vez y hasta por 12 meses (Presidencia de la República de Colombia, 2020c). Este decreto promueve la labor industrial en zonas francas transitorias, para facilitar las relaciones comerciales en áreas diferentes a las zonas francas.

El Decreto 412 de 2020, publicado por el Ministerio del Interior el 16 de marzo de 2020, dicta medidas para la conservación del orden público y la salud pública. Dentro de esas medidas, este decreto ordena el cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con todos los Estados limítrofes, desde el 17 de marzo hasta el 30 de mayo. Esta medida exceptúa el tránsito por caso fortuito o fuerza mayor y el transporte de carga (Presidencia de la República de Colombia, 2020d). Este decreto busca controlar el tránsito marítimo y facilitar la labor de las autoridades portuarias a nivel departamental y municipal.

El Decreto 417 de 2020, publicado por la Presidencia el 17 de marzo de 2020, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio colombiano. Esta declaración autoriza al presidente ejercer las facultades del artículo constitucional 215, dentro de las cuales está dictar decretos con fuerza de ley para mitigar y prevenir el riesgo de contagio del Coronavirus, durante 30 días calendario contados a partir de la vigencia de este decreto (Presidencia de la República de Colombia, 2020e). Este decreto faculta al Gobierno nacional a la distribución de recursos a los entes territoriales para que los destinen con eficiencia.

El decreto 418 de 2020, publicado por el Ministerio del Interior el 18 de marzo de 2020, dicta medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público. En este sentido, se decreta: i) que la dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente, ii) todos los mandatos presidenciales tienen aplicación inmediata y preferente sobre los mandatos de gobernadores y alcaldes, iii) las medidas departamentales y locales deben ser comunica-

das inmediatamente al Ministerio del interior, y iv) los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de este decreto serán sancionados (Presidencia de la República de Colombia, 2020f). Este decreto procura por la organización de todos los mandatos de orden departamental y municipal, con el fin de coordinar y orientar todas estas normativas de manera organizada y coherente con las necesidades de cada territorio.

El Decreto 420 de 2020, publicado por el Ministerio del Interior el 18 de marzo de 2020, imparte instrucciones para expedir normas en materia de orden público en concordancia con el Decreto 418 de 2020. En este sentido, se decreta desde el 19 de marzo hasta el 30 de mayo: i) la prohibición del consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta personas; ii) el toque queda de niños, niñas y adolescentes; iii) que las medidas departamentales y locales no pueden a) impedir el transporte intermunicipal, de carga y modalidad especial, b) establecer restricciones de tránsito sobre vías nacionales, c) suspender establecimientos de alimentación, bebidas, productos de primera necesidad, farmacéuticos, médicos, ópticas, ortopédicos, aseo e higiene, alimentos y medicinas para mascotas, d) impedir la oferta de productos gastronómicos a domicilio o por plataformas electrónicas, e) restringir el funcionamiento de infraestructura crítica y estratégica, f) impedir la prestación de servicios de seguridad privada, g) restringir el funcionamiento de call centers, y h) suspender los servicios técnicos y de soporte de los servicios públicos esenciales y de telecomunicaciones; por último iii) sancionar a alcaldes y gobernadores que omitan el cumplimiento de este decreto (Presidencia de la República de Colombia, 2020g). Este decreto facilita la labor de control del orden público por parte de las autoridades de policía en coordinación con los decretos de seguridad de las mandatarios locales y departamentales.

El Decreto 434 de 2020, publicado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el 19 de marzo de 2020, establece plazos especiales para: i) la renovación de la matrícula mercantil, ii) el RONEOL, iii) los demás registros del Registro Único Empresarial y Social, y iv) las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados (Presidencia de la República de Colombia, 2020h). Este decreto concede un plazo razonable para que las Cámaras de Comercio acompañen a los empresarios mercantiles y las Secretarías de hacienda de orden departamental y municipal faciliten los trámites mercantiles.

El Decreto 438 de 2020, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 19 de marzo de 2020, adopta medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020. Debido a los efectos económicos negativos producidos por el Coronavirus, durante la vigencia del Estado de Emergencia, se decreta: i) la exención transitoria sobre las ventas (IVA) y ii) la ampliación del plazo hasta el 30 de junio para que contribuyentes realicen el proceso de actualización en el régimen tributario especial (Presidencia

de la República de Colombia, 2020i). Este decreto permite que las Secretarías de hacienda de orden departamental y municipal faciliten los trámites tributarios.

El Decreto 439 de 2020, publicado por el Ministerio de Transporte el 20 de marzo de 2020, suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión por vía aérea en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior. Por lo cual, se decreta desde el 23 de marzo y durante 30 días calendario: i) la suspensión de ingreso al territorio colombiano exceptuando la tripulación de empresas de carga aérea y pasajeros excepcionalmente admitidos, los cuales deberá cumplir con las medidas sanitarias del Ministerio de Salud; ii) el obligatorio cumplimiento de las medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena de catorce días en su lugar de residencia para los que ingresen al territorio colombiano; iii) las responsabilidades de las aerolíneas de informar a todos sus usuarios todas las medidas de este decreto; iv) las responsabilidades de los pasajeros y tripulantes excepcionalmente admitidos, de reportar inmediatamente los síntomas compatibles con el Coronavirus; v) la responsabilidad de las autoridades nacionales y la vigilancia del cumplimiento de las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena; y vi) las sanciones por el incumplimiento de las medidas adoptadas en este Decreto (Presidencia de la República de Colombia, 2020j). Este decreto procura la contención de la pandemia, mediante la prohibición del transporte aéreo por donde estaban ingresando los contagiados por Coronavirus al territorio nacional.

El Decreto 440 de 2020, publicado por el Departamento Nacional de Planeación el 20 de marzo de 2020, adopta medidas de urgencia en materia de contratación estatal. Se decreta durante el Estado de Emergencia: i) Realizar audiencias públicas mediante medios electrónicos informando mínimo dos días hábiles antes la metodología y condiciones para su desarrollo, ii) suspender los procesos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura, iii) usar los instrumentos de agregación de demanda, iv) contratar los acuerdos marco de precios por contratación directa para facilitar el abastecimiento de bienes y servicios, v) adquirir bienes por el instrumento de agregación de demanda de grandes superficies hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva entidad, vi) contratación urgente y directa del suministro de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras, vii) adición y modificación de todos los contratos estatales que permitan mejorar la gestión y mitigación del Estado de emergencia, viii) implementación de mecanismos electrónicos para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobra de contratistas estatales, y ix) autorizar al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores celebrar convenios y contratos con empresas extranjeras, con el fin de adquirir bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia (Presidencia de la República de Colombia, 2020k). Los entes territoriales requieren de la inversión inmediata y de la contratación directa de bienes y servicios para esta contingencia, por lo cual este decreto facilita estos

trámites de contratación estatal.

El Decreto 441 de 2020, publicado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dicta disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para enfrentar el Estado de Emergencia. Durante el Estado de Emergencia, se decreta: i) la reinstalación y reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y cortados, ii) el acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria, iii) el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para financiar medios alternos de aprovisionamiento para el acceso a agua potable y saneamiento básico, y iv) la suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado (Presidencia de la República de Colombia, 2020). Este decreto permite el acceso sin restricciones a servicios públicos esenciales, principalmente en las regiones en donde el acceso a estos recursos es limitado y en muchos casos ineficiente, por lo cual se garantiza su acceso y suministro.

Discusión

Estos 12 decretos presidenciales, le han permitido a Colombia ser pionero en Suramérica en medidas gubernamentales para prevenir y mitigar el contagio del Coronavirus. La importancia de estos ha radicado principalmente en las declaraciones del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 2020) y la unificación de los mandatos de orden público en todo el territorio nacional (Decreto 420 de 2020).

El Decreto 417 de 2020: Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

El Estado de excepción invocado en el Decreto 417 de 2020 está consagrado en el artículo constitucional 215 como Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y fundamentado en el concepto de soberanía de Schmitt. Para Schmitt (2009), el “soberano es quien decide sobre la situación de excepción” (p. 155), como aquella situación que pone en riesgo la existencia del Estado como unidad política, dado que el ordenamiento jurídico es incapaz de afrontar la emergencia (Campderrich, 2007).

Para Cepeda (1985), el estado de excepción en la Constitución de 1991 es el final de la lucha histórica que el ejecutivo ha librado para aumentar progresivamente su autonomía del Congreso (p. 21), dado el uso abusivo del Estado de sitio que se mantuvo en la Constitución de 1886 (Restrepo, 2009). En este sentido, Tobón y Mendieta (2017) afirman que la Ley estatutaria de los estados de excepción (Congreso de Colombia, 1994), reguló la prevalencia de los tratados internacionales y los mecanismos de control a la limitación de derechos y garantías ciudadanas (p. 6). Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, la declaró exequible

advirtiendo que estas facultades presidenciales excepcionales solo se usan cuando la situación de emergencia lo merezca y no podrán sobreponerse al núcleo esencial de los derechos fundamentales (Corte Constitucional, 1994).

La interpretación sistémica del Decreto 417 de 2020 descrita anteriormente en los resultados, demuestra que las decisiones tomadas por el Presidente Duque están dentro del marco jurídico de los estados de excepción regulados por el control político del Congreso en la sentencia C-565 de 1997 (Corte Constitucional de Colombia, 1997) y el control constitucional de la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-802 de 2002 (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

El Decreto 420 de 2020: ¿Quién dirige el orden público en el territorio nacional?

Después de decretado el Estado de emergencia el 17 de marzo, al día siguiente el Presidente Duque expidió el Decreto 420 de 2020. Este decreto surge ante la necesidad de unificar todos los decretos de orden público que los mandatarios departamentales y locales empezaron expedir por esos mismos días para enfrentar el Coronavirus. Dentro de estos decretos se destacan el toque de queda expedido por la Gobernación de Cundinamarca (Decreto 153 de 2020) y el Simulacro de Cuarentena de la Alcaldía de Bogotá (Decreto 090 de 2020) que restringían transitoriamente la movilidad de personas.

Sin embargo, estos decretos departamentales y municipales generaron una confusión generalizada en la población que impedía el libre tránsito en todo el territorio nacional y la implementación de políticas sin coordinación nacional. Por tal motivo, el Decreto 420 de 2020 buscaba coordinar desde el Ministerio del Interior todos estos mandatos, para lograr los fines estatales de una República unitaria y deslegitimar los intentos departamentales y municipales de prevalecer en sus territorios por encima del Gobierno central.

La mejor muestra del espíritu de coordinación del Decreto Presidencial 420 de 2020, es el Decreto 091 de 2020 que modifica el Decreto 090 de 2020 de la Alcaldía de Bogotá y el Decreto 157 de 2020 que modifica el Decreto 153 de 2020 de la Gobernación de Cundinamarca. Estos dos decretos expedidos el 22 de marzo, se alinean con el Decreto Presidencial 420 de 2020, con el fin de ampliar el Simulacro Vital en la ciudad de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, hasta el inicio de la Cuarentena General declarada por el presidente, en una clara demostración de trabajo conjunto entre el gobierno local de Bogotá, el gobierno departamental de Cundinamarca y el gobierno nacional en cabeza del Presidente Duque.

5.- CONCLUSIONES

Colombia es una república unitaria con colaboración armónica entre las ramas de poder público

y los órganos de su estructura estatal, y ante la contingencia del Coronavirus se requiere no solo de poner en práctica esa colaboración sino también de una coordinación del orden público en cabeza del Presidente de la República, como una de sus facultades constitucionales y aquellas facultades excepcionales que le permiten unificar todos los mandatos territoriales durante la vigencia del Estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020.

También es descentralizada, entendiendo la descentralización como “el método de dividir poderes de manera que el gobierno central y los gobiernos regionales están, dentro de su esfera, coordinados e independientes”, tal como la concibe Wheare (2008). Esta autonomía regional en estado de normalidad, implica el respeto del Gobierno central, y en estado de emergencia implica mayor colaboración con la Presidencia, especialmente de sus atribuciones en la dirección del orden público.

Por lo anterior, se concluye que, en el marco de una República unitaria y descentralizada, los 12 decretos expedidos por el Presidente Duque para prevenir y mitigar el Coronavirus en todo el territorio nacional, no solo cumplen con el principio de legalidad sino también están dentro del marco jurídico de los estados de excepción. Cumplidos estos requisitos, el análisis de contenido desarrollado en los resultados, demuestra además que estos decretos presidenciales buscan crear condiciones para colaborar en armonía con todos los niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional), a través de mandatos conforme con los procedimientos y garantías de los ciudadanos y cuyos fines sean controlar la crisis del Coronavirus para que no supere los márgenes de la normalidad.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Decreto 090 de 2020*. Recuperado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/coronavirus/decreto-de-simulacro-vital-que-aplicara-en-bogota-de-viernes-lunes>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Decreto 091 de 2020*. Recuperado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/coronavirus/decreto-091-de-actualizacion-del-simulacro-vital-en-bogota>
- Arango, R. (2016). *¿Hay Respuestas Correctas En El Derecho?* Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Barreto, A. (2016). *El andamiaje del Estado colombiano: fichas y modelos para armar en Constitución y democracia en movimiento*. Universidad de los Andes, Colombia.
- Borges, J. (1949). *La busca de Averroes*. En C. Frías (Eds.), *Obras Completas* (pp. 582 - 589). Buenos Aires: Emecé Editores.

- Campderrich, R. (2007). Soberanía, Estado dual y excepcionalidad: De Carl Schmitt a los Estados Unidos del Siglo XXI. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (15), 10.
- Castillo, L. (2004). *Análisis documental*. Biblioteconomía, segundo cuatrimestre. Diplomatura de Biblioteconomía y Documentación, Departamento de Historia de la Ciencia y Documentación, Universidad de Valencia. Recuperado de <https://www.uv.es/macas/T5.pdf>
- Cepeda, M. (1985). *Estado de sitio y emergencia económica*. Contraloría General de la República, 75 años.
- Cifuentes, E. (2002). Los estados de excepción constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, 8(1), 117-146. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100009>
- Constitución Nacional de Colombia. (1991).
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 137 de 1994: Ley estatutaria de los Estados de excepción*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0137_1994.html
- Congreso de Colombia. (2016). *Ley 1801 de 2016: Código Nacional de Policía*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html
- Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-179 de 1994*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-179-94.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). *Sentencia C-565 de 1997*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-565-97.html>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-802 de 2002*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-574 de 2011*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-574-11.htm>
- Gobernación de Cundinamarca. (2020). *Decreto 153 de 2020*. Recuperado de www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/43f096f7-24ac-4073-9658-7f2417e54f84/DECRETO+No.+153+DE+2020+POR+EL+CUAL+SE+RESTRINGE+TRANSITORIAMENTE+LA+MOVILIDAD+DE+PERSONAL+COVID-19_1.PDF.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n3QQuN.&CVID=n3QQuN.&CVID=n3QQuN.

- Gobernación de Cundinamarca. (2020). *Decreto 157 de 2020*. Recuperado de www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/01910f5f-f57d-486f-a32f85ffa2226cd4/DECRETOAMPLIACION.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n44U9F2&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=n44U9F2&CVID=n44U9F2
- Kuhn, T. S. (1982). *La tensión esencial: estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ambiente de la ciencia*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- López, D. E. (2006). Interpretación constitucional. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Ordoñez, M. L. (2012). Panorama de la de descentralización administrativa en Colombia. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (37), 129-144.
- Packer, M. (2013). *La investigación hermenéutica en el estudio de la conducta humana*. Grupo Psicología Social de la Universidad del Valle (trad.). Recuperado de <http://www.psicologiacultural.org/Pdfs/Traducciones/La%20investigacion%20hermeneutica.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020a). *Decreto 402 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20402%20DEL%2013%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020b). *Decreto 410 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20410%20DEL%2016%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020c). *Decreto 411 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20411%20DEL%2016%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020d). *Decreto 412 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20412%20DEL%2016%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020e). *Decreto 417 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020f). *Decreto 418 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20418%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

- Presidencia de la República de Colombia. (2020g). *Decreto 420 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20420%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020h). *Decreto 434 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20434%20DEL%2019%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020i). *Decreto 438 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20438%20DEL%2019%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020j). *Decreto 439 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20439%20DEL%2020%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020k). *Decreto 440 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20440%20DEL%2020%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020l). *Decreto 441 de 2020*. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20441%20DEL%2020%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Saramago, J. (1999). Las Palabras. En B. Losada (Eds.), *El equipaje del viajero* (pp. 51 - 52). México DF: Alfaguara Editores.
- Schmitt, C. (2009). *Teoría Política*. Madrid: Trotta.
- Tobón, M. L., & Mendieta, D. (2017). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Revista Opinión Jurídica*, 16 (31), 67–88.
- Vickery, B. (1970). *Techniques of information retrieval*. Londres: Butterworths.
- Wheare, K. (2008). *Govern Federal. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics*. Espanya. Recuperado de http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/CF_01_Wheare.pdf.