

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EN EL MARCO
DE LAS EMERGENCIAS ECONÓMICAS SOCIALES Y ECOLÓGICAS DESTINADAS
A CONJURAR LA CRISIS POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA GUAJIRA Y
SUS EFECTOS JURÍDICOS PARA EL SISTEMA COLOMBIANO**

Blanca Yaneth Circa Barriga



Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá, D.C.

2025

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EN EL MARCO
DE LAS EMERGENCIAS ECONÓMICAS SOCIALES Y ECOLÓGICAS DESTINADAS
A CONJURAR LA CRISIS POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA GUAJIRA Y
SUS EFECTOS JURÍDICOS PARA EL SISTEMA COLOMBIANO**

Trabajo de grado maestría para optar al título de Magíster en Derecho

Director: William Guillermo Jiménez Benítez



Universidad La Gran Colombia

Maestría en Derecho

Bogotá, D.C.

2025

Tabla de contenido

Resumen	4
Abstrac.....	5
Introducción	6
Problema de investigación.....	6
Objetivos	8
Objetivo General.....	8
Objetivos específicos	8
Metodología	8
Capítulo I.....	10
Actos administrativos y decretos legislativos en Colombia	10
1. Actos Administrativos.....	10
1.1. Requisitos de los actos administrativos.....	11
2. Decretos Legislativos	13
2.1 Características de los Decretos Legislativos	14
2.2 Validez de los Decretos Legislativos	15
2.3 Proceso en la expedición de los decretos legislativos	15
2.4 Diferencias entre actos administrativos y decretos legislativos	16
Capítulo II	18
Estados de Excepción en Colombia.....	18
1. Ley 137 de 1994, Norma por medio de la cual se regulan los estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica	20
1.1. Principio de temporalidad de los Estados de Excepción	22
1.2. Responsabilidades	23
1.3 Prohibiciones	26
2. Regla de la separación de poderes y la autonomía de las funciones constituciones de los órganos del Poder Público, durante los estados de excepción.....	26
Capítulo III.....	28
Control Automático de Constitucionalidad.....	28
1. Juicios de constitucionalidad de los Decretos Legislativos	29
2. Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia por el Covid 19	32
2.1. Algunos de los decretos revisados por la Corte Constitucional y que fueron expedidos con motivo del Covid 19, que fueron declarados “condicionalmente exequibles”	33
2.2 Decretos declarados “inexequibles”	36
3. Decreto de emergencia por crisis en el departamento de la Guajira	43
3.1 Declaración de Inexequibilidad del decreto por parte de la Corte Constitucional	44

3.2 Decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria Emergencia en la Guajira (Decreto 1085 de 2023).....	45
---	----

Capítulo IV 47

Efectos jurídicos tras la declaración de inexequibilidad de los decretos en el marco del estado de emergencia por el covid-19 y el departamento de la guajira 47

a. Efectos sobre la normativa de emergencia.....	47
--	----

b. Restitución de derechos y situación jurídica de los afectados	47
--	----

c. Retroactividad de los efectos de la inexequibilidad	48
--	----

d. Consecuencias en la administración pública.....	49
--	----

e. Posibilidad de reacciones del legislador	49
---	----

f. Responsabilidad del Estado.....	50
------------------------------------	----

g. Impacto sobre las decisiones judiciales previas.....	50
---	----

h. Confianza en el orden jurídico	50
---	----

1. Consecuencias de la Inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023.....	51
--	----

2. De la garantía de los derechos fundamentales bajo las declaraciones de emergencia	52
--	----

Conclusiones..... 54

Referencias 56

Resumen

El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social confirmó el primer caso de COVID-19 en Colombia, luego de realizar los análisis correspondientes a una paciente de 19 años. El 17 de marzo, con 75 casos ya reportados en el país, el gobierno nacional recurrió a uno de los estados de excepción previstos en la Constitución, decretando el Estado de Emergencia Económica y Social. A partir de ese momento, y amparado en las facultades extraordinarias que le otorga la ley, el presidente Iván Duque expidió una serie de decretos con el fin de hacer frente a la crisis sanitaria y económica que se estaba generando. En total, se emitieron 115 decretos legislativos, los cuales fueron posteriormente sometidos al control de la Corte Constitucional, encargada de verificar su conformidad con la Carta Magna. Muchos de estos decretos fueron declarados inexecutable por la Corte, a pesar de haber sido aplicados y ejecutados previamente. En julio de 2023, el presidente Gustavo Petro Urrego, también respaldado por facultades extraordinarias, expidió el Decreto 1085 de 2023, mediante el cual declaró la emergencia en el departamento de La Guajira. A raíz de este decreto, se emitieron 11 decretos adicionales relacionados con la misma emergencia. Sin embargo, dicho decreto fue revisado por la Corte Constitucional, que lo declaró inexecutable. Aunque este proceso de revisión forma parte integral del Estado de Derecho colombiano, en el que la separación de poderes y el control mutuo son fundamentales, la declaración de inconstitucionalidad de dichos actos, no deja de generar incertidumbre y efectos secundarios en el sistema jurídico del país y en las personas afectadas por las medidas adoptadas, por lo que se hace necesario establecer, cuáles vendrían a ser las consecuencias jurídicas que se derivan de la declaratoria de inexecutable y qué efectos produjeron dichos decretos durante su vigencia sobre las situaciones jurídicas consolidadas bajo su amparo.

Palabras claves: decretos legislativos, facultades extraordinarias, estados de excepción, declaración de inexequibilidad, control de constitucionalidad, efectos jurídicos.

Abstrac

On March 6, 2020, the Ministry of Health and Social Protection confirmed the first case of COVID-19 in Colombia, after conducting the necessary tests on a 19-year-old patient. On March 17, with 75 cases already reported in the country, the national government resorted to one of the states of exception provided for in the Constitution by declaring a State of Economic and Social Emergency. From that moment on, and based on the extraordinary powers granted by law, President Iván Duque issued a series of decrees aimed at addressing the emerging health and economic crisis. In total, 115 legislative decrees were issued, which were later subject to review by the Constitutional Court, the body responsible for verifying their compliance with the Constitution. Many of these decrees were declared unconstitutional by the Court, despite having already been applied and enforced.

In July 2023, President Gustavo Petro Urrego, also relying on extraordinary powers, issued Decree 1085 of 2023, declaring a state of emergency in the department of La Guajira. As a result of this decree, 11 additional decrees related to the same emergency were issued. However, the Constitutional Court reviewed the decree and declared it unconstitutional. While this review process is an integral part of the Colombian rule of law—where the separation of powers and mutual oversight are essential—the declaration of unconstitutionality of these acts continues to generate uncertainty and side effects within the country's legal system and among those affected by the measures adopted.

Keywords: legislative decrees, extraordinary powers, states of exception, declaration of unconstitutionality, constitutional review, legal effects

Introducción

Problema de investigación

El presente trabajo de investigación busca resolver el problema jurídico que se presenta con la expedición de los decretos por parte del presidente de la república en el marco de los estados de excepción, como lo son: el Estado de Guerra Exterior, el Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia, Económica, social y ecológica, así como los efectos jurídicos que se presentan al ser expedidos por el presidente de la república y posteriormente ser declarados inconstitucionales por parte de la Corte Constitucional, máximo órgano guardián de la Constitución Política.

En el 2020 producto de la declaración de la pandemia por causa del Covid-19 por parte de la OMS, el entonces presidente Iván Duque debió hacer uso de esta figura constitucional para enfrentar los retos no solo a nivel médico, sino en todas las áreas a las que se enfrentaría el Estado colombiano; es por esto que en marzo de aquel año decreta el Estado de Emergencia Económica, social y ecológica, mediante el Decreto 417 de 2020 con el fin de tener las facultades necesarias para manejar la emergencia por medio de la expedición de actos legislativos de manera expedita y que la facilitaría su gobernanza frente a la nueva realidad que enfrentaba no solo Colombia sino el mundo entero; más adelante se expediría el Decreto 637 de 2020, que buscaría extender la declaración de emergencia 30 días más.

El 2 de julio de 2024 por medio del Decreto 1085 de 2023, el presidente Gustavo Petro Urrego declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en el departamento de la Guajira, donde enfocaría sus esfuerzos a atacar la crisis en los diferentes sectores, entre ellos, agua, saneamiento básico salud, rural y agropecuario, energía, educación, transporte, inclusión, inversiones, tributos, tecnologías de la información y las comunicaciones y medidas de presupuesto, planeación y todo lo relacionado con la contratación.

Es así, como en los dos casos, el presidente y sus ministros expiden cientos de decretos legislativos, que entrarían en vigor y tendrían sus efectos correspondientes, pero que más adelante, tras el control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, algunos pasarían la prueba, otros no, algunos por ir en contra vía de los derechos humanos y vulneración de las libertades y otros por simple errores de forma. Tales decretos, mientras estuvieron vigentes, generaron efectos jurídicos, pero que, al ser declarados inexecutable, las situaciones generadas por su aplicación pudieron dejar un estado de inseguridad jurídica, ya que no se sabe si los efectos de esas decisiones deben prevalecer o ser anulados.

En virtud de lo anterior, se pretende determinar ¿Cuáles serían las consecuencias jurídicas derivadas de los decretos legislativos expedidos por el presidente Iván Duque Márquez y el Estado de Emergencia en La Guajira decretado por el presidente Gustavo Petro Urrego, una vez que estos fueron declarados inexecutable, y qué efectos tuvieron durante su vigencia sobre las situaciones jurídicas que se generaron?

Objetivos

Objetivo General

Determinar los efectos jurídicos generados por los decretos legislativos una vez que fueron declarados inconstitucionales, en el contexto del Estado de Emergencia por la pandemia de COVID-19 declarado por el presidente Iván Duque Márquez y el Estado de Emergencia en La Guajira decretado por el presidente Gustavo Petro Urrego y de tal manera establecer claridad y seguridad jurídica respecto a los efectos de estas sentencias.

Objetivos específicos

1. Definir la relación entre actos administrativos, decretos legislativos y su expedición, en el contexto de los estados de excepción y el control automático de constitucionalidad en Colombia.
2. Analizar el régimen jurídico de los Estados de Excepción en Colombia, a la luz de la Ley 137 de 1994, con el fin de determinar cómo se articulan los principios de temporalidad, las responsabilidades y prohibiciones impuestas a las autoridades, así como la garantía de la separación de poderes y la autonomía funcional de los órganos del Poder Público durante su vigencia.
3. Examinar el ejercicio del control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, con el propósito de comprender los fundamentos jurídicos utilizados en las decisiones de exequibilidad e inexequibilidad, así como sus efectos en el orden constitucional.
4. Determinar los efectos jurídicos producidos por la declaración de inexequibilidad de los decretos legislativos emitidos durante los estados de emergencia, con el propósito de analizar

sus implicaciones sobre la normativa de emergencia, la restitución de derechos, la responsabilidad del Estado, la administración pública y la confianza en el orden jurídico.

Metodología

El presente proyecto de investigación se desarrollará dentro de un marco socio-jurídico, con el objetivo de identificar los efectos jurídicos de las decisiones de la Corte Constitucional al declarar inconstitucionales los actos legislativos expedidos por el presidente en el contexto de la emergencia por el COVID-19 y la emergencia en La Guajira. Asimismo, se analizarán las consecuencias para los sujetos directamente implicados tras la ejecución de dichos actos.

Como estrategia metodológica para la recolección de información se utilizará el sistema de fichas RAE, que permitan tener el suficiente estado del arte para el desarrollo de las fuentes de información.

Con la ayuda de dichas fuentes de información, tales como monografías, tesis, literatura de diferentes doctrinantes, artículos de revistas jurídicas y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se podrá profundizar en el análisis de los efectos jurídicos y las implicaciones de las decisiones de la Corte en relación con los decretos legislativos expedidos en el marco de la emergencia por el COVID-19 y la emergencia en La Guajira, contribuyendo a una comprensión más completa del tema en estudio.

Capítulo I

Actos administrativos y decretos legislativos en Colombia

Con el fin de comprender los efectos de todos los decretos sancionados por el Presidente de la República en el contexto del estado de excepción, es necesario establecer la diferencia entre el acto administrativo y el decreto legislativo.

1. Actos Administrativos

Si bien la legislación colombiana no define muy claramente lo que es un acto administrativo, se puede establecer un fin funcional y general del mismo, así que se podría definir como la “manifestación de la voluntad de la administración para producir efectos jurídicos en lo que a su labor administrativa se refiere” (Jiménez, 2005, p. 37) que busca la satisfacción del interés general, esto sí, respetando los principios y el ordenamiento jurídico colombiano.

Nacen de decisiones tomadas por autoridades administrativas y de manera general tienen carácter individual y concreto, de ninguna manera normativo, es decir que afectan a grupos y a personas específicas y se utilizan para gestionar el funcionamiento del Estado, es decir, que son de carácter unilateral y particular y no afectan a la generalidad.

Sin embargo, dentro de los actos administrativos, se encuentra una categoría específica que incluye los actos generales, impersonales y abstractos. Estos actos se caracterizan por su carácter no individual y su naturaleza general, lo que significa que no están dirigidos a una persona específica ni se refieren a circunstancias concretas. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 2017-06031, 2020). De estos actos en particular se destacan algunos aspectos:

Estos actos se aplican a un conjunto de personas o situaciones similares, no a un individuo en particular, no están vinculados a una sola persona. No se dirigen a un individuo o entidad concreta, sino que tienen un alcance más amplio. No se refieren a situaciones concretas o circunstancias particulares. Son más bien reglas o directrices que pueden aplicarse en diversas situaciones

Estos pueden ser normas, decretos, resoluciones generales, códigos de conducta, entre otros, como, por ejemplo, las normas regulatorias de seguridad laboral, o las regulaciones sobre el uso de internet.

Como su objetivo es regular comportamientos, establecer derechos y obligaciones, o regular situaciones que se presentan con frecuencia y de manera general, pueden ser aplicados por autoridades competentes cuando se presenten situaciones que se ajusten a los criterios establecidos en el acto administrativo.

1.1. Requisitos de los actos administrativos

Es necesario establecer que para que un acto administrativo salga a la vida jurídica debe reunir ciertos requisitos y procedimientos que se encuentran consagrados en la ley. Además de lo anterior, deben tener carácter de firmes, tal como lo establece la Ley 1437 de 2011, esto es:

“1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación, según el caso.

2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo” (L. 1437, art.87, 2011).

En el artículo 88 de la misma ley, podemos encontrar además que los actos administrativos deben presumir de legalidad y así será mientras la jurisdicción de lo Contencioso administrativo no los haya y pueden suspenderse, sin embargo, en ese caso no se podrán ejecutar mientras se decida de fondo sobre su legalidad.

Según Zarate (2019), existe una clasificación para los actos administrativos, así:

“ (...) de acuerdo a sus destinatarios pueden ser singulares, individuales o concretos, sus efectos respecto de una o varias personas determinadas y generales cuando los destinatarios son indeterminados y su contenido es abstracto” (p. 82).

Con lo que tiene que ver para su expedición, se clasifican en actos de trámite y resolutorios o definitivos que resuelven de fondo las discrepancias. Además, encontramos los de ejecución, que sirven para materializar algunas decisiones previa, pero no deciden de fondo una actuación

Además de lo anterior, y en concordancia con los órganos competentes para su expedición, los actos administrativos pueden ser clasificados como simples, complejos y

colectivos. La primera clasificación hace referencia a que son expedidos por un órgano individual o colegiado. Los complejos, contienen los siguientes elementos:

- 1) Concurrencia de dos o más órganos o autoridades en la formación del acto;
- 2) Pluralidad de voluntades manifestadas en distintos momentos y de manera sucesiva;
- 3) unidad o igualdad de finalidad y contenido en cada acto administrativo;
- 4) interdependencia entre las distintas manifestaciones de voluntad para poder existir. En el acto colectivo también intervienen distintos órganos, pero las voluntades se unen solamente en una única declaración, permaneciendo jurídicamente autónomas. Las anteriores precisiones permiten analizar la naturaleza del calendario electoral cuya nulidad se pretende en el vocativo de la referencia. (Zarate, 2019, p. 97)

2. Decretos Legislativos

También están los decretos legislativos: son aquellas normas o actos de carácter normativo emitidos por el Ejecutivo, el presidente de la república, con base en la facultad emanada directamente de la Constitución. Esto generalmente ocurre en situaciones excepcionales, como los estados de emergencia o de excepción, donde el presidente recibe poderes para legislar directamente sobre ciertas materias, debido a la urgencia de la situación.

Los decretos legislativos tienen un carácter normativo y producen efectos generales, regulando situaciones jurídicas para un número amplio de personas o entidades, no se limitan a un caso específico.

Este tipo de actos los estableció el constituyente de 1991 con el fin de que en el momento de presentarse el estado de excepción, el mandatario de turno contara con los medios expeditos para enfrentar la situación de emergencia de la manera adecuada, además que fueran utilizados otros mecanismos más peligrosos y fuera de toda proporción por parte de los mandatarios para tomar decisiones que se saliera del ámbito de su competencia y que llegaría a vulnerar derechos fundamentales de los ciudadanos. (CE, No 11001-03-24-000-20005-00170-01),2005).

La Constitución Política de 1991, contempla tres situaciones facultativas para que el presidente pueda expedir los decretos legislativos, los cuales son un estado de guerra exterior, de emergencia o conmoción interior.

Los decretos que se expidan durante cualquiera de los estados, se diferencian solo para el ámbito de acción para lo cual se expiden, pues tienen los mismos requisitos formales y su control de igual forma proviene de la Corte Constitucional.

2.1 Características de los Decretos Legislativos

2.1.1 Vigencia Temporal: Los decretos legislativos solo son válidos durante el período de la emergencia, con algunas excepciones. Una vez terminada la situación excepcional, su validez cesa, y no pueden ser aplicados (Zarate, 2019).

2.1.3 Efectos Retroactivos: En algunos casos, los decretos legislativos pueden tener efectos retroactivos, lo que significa que pueden modificar situaciones jurídicas pasadas.

2.1.4 Sujeción a Control Judicial: La Corte Constitucional tiene la facultad de revisar los decretos legislativos para garantizar que estén dentro de los límites de la Constitución y no afecten los derechos fundamentales de los ciudadanos. De esta manera, aunque el Presidente

tiene facultades extraordinarias para legislar en situaciones de emergencia, estos decretos no son inmunes a la revisión judicial.

2.2 Validez de los Decretos Legislativos

Para que un decreto legislativo sea válido, debe cumplir con ciertos requisitos establecidos por la Constitución y la ley:

2.2.1 Necesidad y Proporcionalidad: Los decretos deben ser necesarios y proporcionales a la crisis o emergencia que se pretende solucionar. No pueden exceder los límites de la emergencia ni violar principios constitucionales fundamentales.

2.2.2 Control Judicial: Como mencionamos antes, la Corte Constitucional puede declarar la inexecutable de los decretos legislativos si los considera contrarios a la Constitución o a los derechos fundamentales. (Zarate, 2019).

2.3 Proceso en la expedición de los decretos legislativos

2.3.1. Declaración del Estado de Emergencia: El Presidente de la República declara el estado de emergencia por medio de decreto.

2.3.2. Expedición de los Decretos Legislativos: El Presidente expide los decretos legislativos con base en las facultades extraordinarias otorgadas, estableciendo normas para afrontar la situación de emergencia.

2.3.3. Revisión por la Corte Constitucional: Los decretos legislativos pueden ser revisados por la Corte Constitucional para verificar si son conformes con la Constitución. Si se determina que violan principios fundamentales, la Corte puede declarar su inexecutable.

Los decretos legislativos pierden su validez una vez finaliza el estado de emergencia o cuando son declarados inexecutable por la Corte Constitucional, sin embargo, algunos tienen vigencia mayor; por ejemplo, el Decreto legislativo 806 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (Dec. 806, p. 1, 2020). cuya vigencia se extendería durante los dos (2) años siguientes a su expedición, y que después fue adoptado por el congreso a través de la ley 2213 de 2022.

El medio de control para este tipo de decretos es de dos formas: estos están sometidos a un control político por parte del Congreso y otro judicial por parte del máximo guardián de la Constitución en Colombia y es la Corte Constitucional, tal como lo establece la Constitución Política (1991), artículo 214, numeral 6:

(...) 6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumple con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento (art. 214).

2.4 Diferencias entre actos administrativos y decretos legislativos

Naturaleza: Los decretos legislativos son actos normativos de carácter general, mientras que los actos administrativos son decisiones unas de carácter general otras de carácter individuales y concretas.

Finalidad: Los decretos legislativos tienen como objetivo modificar o crear normas que regulan aspectos jurídicos de forma general que corresponderían usualmente a la ley, mientras que los actos administrativos buscan resolver situaciones particulares de la administración pública. (No. Hay decretos reglamentarios con carácter general)

Competencia: Los decretos legislativos son expedidos por el Ejecutivo con una facultad extraordinaria, mientras que los actos administrativos son emitidos por entidades o autoridades de carácter administrativo dentro del gobierno.

Capítulo II

Estados de Excepción en Colombia

Como ya se había mencionado anteriormente, los estados de excepción existen como medidas extraordinarias usadas por los gobiernos para combatir periodos especiales, que responden a dinámicas de gravedad a las que el Estado no puede hacer frente a través de las competencias ordinarias atribuidas por la ley, aquí el presidente de turno, en el marco de cada uno de los estados de excepción, posee unas facultades especiales para afrontarlos y estos estados se encuentran reglamentados por la constitución nacional (Tobón, 2020).

En el caso de Colombia, los estados de excepción se encuentran descritos en la Constitución Política (1991), en los artículos 212, 213 y 215, que prescriben el Estado de Guerra Exterior, de Conmoción Interior y el de Emergencia Económica, Social y Ecológica respectivamente.

En lo que tiene que ver con el Estado de Guerra Exterior, necesario en el caso de guerra con otros estados, en el cual el gobierno tendrá “las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad” (Const. P., art. 212, 1991).

Durante el Estado de Guerra Exterior los decretos legislativos que se expidan reemplazarán las leyes que sean incompatibles con el estado de excepción y regirán hasta cuando sea declarada la normalidad.

En lo que respecta al *Estado* de Conmoción Interior, se utiliza para los casos de grave perturbación del orden público, en el momento que se atente y se vea comprometida la

estabilidad institucional, la convivencia ciudadana, la seguridad del Estado y que, además, no puedan ser abordadas con facultades ordinarias de las autoridades de policía. (Tobón, 2020).

Según lo establecido en la Constitución Política (1991), en su artículo 215, El Estado de Emergencia lo declara el Presidente de la República, con la firma obligatoria de todos los ministros de su gabinete, esto solamente cuando se evidencie que puedan sobrevenir hechos perturbadores o amenazantes que puedan tener un impacto grave en el orden público del país, como lo fue el caso de la pandemia por el COVID-19. De acuerdo con el mismo artículo, esta declaratoria solo podrá extenderse “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario” (Const. P., rt. 215, 1991).

De la misma manera, los decretos legislativos que se expiden en el marco del Estado de Emergencia tienen fuerza de ley y debe contener como características principales: la suficiente motivación, la firma de todos los ministros del gabinete, estar destinados únicamente a contener la crisis y a impedir que se extiendan sus efectos, además, deben pronunciarse respecto a los temas que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia decretado (Tobón, 2020).

Durante los estados de excepción el gobernante de turno podrá, solo de forma transitoria, establecer tributos nuevos y modificar los que se encuentren en el momento de declararse el estado, estos no serán vigentes sino hasta el término de la vigencia fiscal, a no ser que el Congreso considere establecerlos de manera permanente.

Adicionalmente, el Congreso en el marco de sus competencias, durante los estados de emergencia podrá examinar hasta por un lapso de 30 días, prorrogables y según acuerdo entre las dos cámaras, el informe por parte del gobierno de los motivos que determinaron la emergencia y

las medidas que se adoptaron y se pronunciarán sobre la conveniencia y oportunidad de estas; a su vez podrá:

(ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional (Tobón, 2020, p. 73).

Después de 180 días, si las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria persisten, el presidente podrá prorrogar por 90 días más, solamente si ha recibido concepto positivo del Senado de la República; en este caso el presidente deberá solicitar al Senado en un término no menor a 15 días del vencimiento de dicho plazo.

1. Ley 137 de 1994, Norma por medio de la cual se regulan los estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

Este cuerpo normativo regula las facultades proferidas al gobierno en los casos en que se decreta cualquiera de los Estados de Excepción, así como las garantías para la protección de los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos; durante estos no debe entenderse, cita la norma, que la garantía de unos derechos será la negación de otros que se consideren inherentes a la persona humana y aunque quizá no figure expresamente, no se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos protegidos. Dichas facultades entregadas al primer mandatario y su gobierno pueden ser utilizadas únicamente cuando se cumpla con los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley mencionada.

Hagamos un corto repaso por su articulado: como primera medida fija en su artículo 1º, describe que “los estados solo se regirán por disposiciones constitucionales, los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos que se incorporen al ordenamiento jurídico nacional, además de las leyes estatutarias que rijan en el momento de la declaratoria del estado” (L.137, art. 1, 1994).

Para poder comprender el artículo mencionado es necesario mencionar que de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución en el ordenamiento interno prevalecen “la Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos que sean ratificados por el Congreso” (Const. P., art. 23, 1991) y que, además, se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

El artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, por ejemplo, establece libertades individuales de las personas en cuanto a su participación en comunidad. Este mismo artículo sostiene que durante los estados de excepción serán intangibles derechos como:

“La vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos” (Pacto de San José, art. 27, 1978).

Por este motivo los organismos internacionales de protección de derechos advierten y establecen parámetros para que cuando el presidente de una república declare el estado de excepción, al día siguiente dicho gobierno notifique al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, para que los Estados Partes estén enterados de los tratados que en medio de la emergencia se hayan expedido, así como las motivaciones que condujeron a la declaratoria.

Cada uno de los estados de excepción mencionados en el artículo 212, 213 Y 215 de la Carta Constitucional son independientes, pero esto no evita que puedan declararse de manera simultánea, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos en la ley y siguiendo los procedimientos correspondientes.

En lo que tiene que ver con los derechos de los trabajadores, el Artículo 50 de esta ley establece que de acuerdo con la Constitución, de ninguna manera y en ningún caso el Gobierno por medio de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Emergencia desmejorará los derechos sociales de los trabajadores.

1.1. Principio de temporalidad de los Estados de Excepción

De acuerdo con el artículo 215 constitucional, este principio se refiere a la exigencia de que las medidas que se adopten en el marco de los estados de excepción se expidan dentro de los tiempos permitidos por la ley para este tipo de contingencias y que además se limite su duración.

Así mismo, según lo indicado por la Corte Constitucional:

(...) el principio de temporalidad se tiene por satisfecho en cuanto la medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación, de manera que su vigencia no implique la institucionalización de los regímenes de excepción; por lo tanto, en desarrollo del estado de emergencia, es procedente adoptar medidas cuya vigencia exceda el término de tal declaratoria (CC, C-226/21, 2021).

Lo anterior, permite inferir que los Estados de Excepción no están llamados a ser permanentes ni la forma de gobierno por excelencia, sino que, estarán limitada en el tiempo.

1.2. Responsabilidades

La misma ley 137 de 1994 contempla sanciones con el fin de evitar excesos en la utilización de las facultades otorgadas y que sean cometidos por las autoridades durante los estados de excepción, además de establecer responsabilidades; siempre habrá responsable por dichos excesos, sin perjuicio de las sanciones que correspondan por la parte civil, penal y disciplinaria de los servidores públicos involucrados.

De igual manera, los responsables directos cuando se declare el Estado de Excepción sin haber ocurrido los casos establecidos en la ley, estos son: Guerra Exterior, Conmoción Interior, o Emergencia Económica, Social y Ecológica, serán el Presidente de la república y los ministros. Tratándose del caso del Presidente de la República, La Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes será llamada a adelantar la investigación correspondiente, solo si se trata de asuntos relacionados con el Estado de Excepción, esta procederá en los términos legales en que procede para los altos funcionarios del Estado. Para aquellos que no estuvieren sometidos a esta jurisdicción, la investigación deberá remitirse a la autoridad competente, en tanto que las comisiones Legales de Derechos Humanos de cada una de las cámaras deberán ser informadas

del curso de la respectiva investigación y juzgamiento, estas velarán por la garantía de la protección de los derechos y libertades individuales.

En cuanto al régimen disciplinario, el artículo 53 de la ley 137 de 1994, prevé para la intervención o obstaculización grave e injustificada por parte de los funcionarios en el cumplimiento de las medidas establecidas durante el estado de excepción o que se observe extralimitación de su parte, sanciones que pueden llegar hasta la destitución, previo proceso breve por parte de la Procuraduría General de la Nación, quien de llegar a establecer responsabilidad o falta grave por parte del funcionario que esté siendo investigado, ordenará la suspensión inmediata y provisional de este.

Para dicho procedimiento se tendrán en cuenta el siguiente trámite:

a) El agente de la Procuraduría competente citará por el medio más expedito que resulte pertinente y con indicación de los motivos determinantes de la acción disciplinaria, al funcionario investigado para que comparezca al proceso dentro de los tres días siguientes a la citación, para la realización de una audiencia especial;

b) Llegada la fecha de la audiencia se informará al investigado sobre los motivos de la acusación;

c) El funcionario expondrá inmediatamente sus descargos, por sí o por medio de apoderado, y solicitará las pruebas que resultaren pertinentes;

d) El agente de la Procuraduría practicará las pruebas que resultaren conducentes, en el término de cinco días y a más tardar dentro de los dos días siguientes resolverá lo pertinente mediante decisión motivada.

e) Si procediere el recurso de apelación, este se concederá en el efecto devolutivo.
(L. 137, art. 53, 1994).

Adicionalmente y con el fin de evitar que se establezcan limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, mientras se encuentra la declaración del estado de excepción, el Ministerio Público podrá crear controles expeditos, precisos y eficaces para que las medidas que se tomen no excedan los límites establecidos en la normatividad vigente, por lo que en estos casos la Procuraduría podrá sugerir a las autoridades administrativas correspondientes revocar o modificar de forma inmediata dichas medidas, cuando considere que estas van en contra vía de la Constitución o que vulnere el núcleo esencial del derecho.

La Constitución Política (1991), en su artículo 241, faculta a la Corte Constitucional para realizar el control automático a los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, en concordancia con el numeral 7 del mismo artículo y de acuerdo con las condiciones establecidas en el Decreto Ley 2067 (1991) por medio del cual “se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”; así mismo como los tiempos establecidos en el artículo 242 constitucional.

El gobierno nacional podrá, en cualquier tiempo se hayan cumplido los términos o no, dar por terminadas las medidas establecidas, de considerar que las graves causas de perturbación han desaparecido o ya han sido conjuradas.

Con respecto a la garantía de protección de los derechos fundamentales durante los Estados de Excepción procederá y mantendrá sus efectos la Acción de Tutela, en los términos establecidos en la Constitución Política, por lo que su presentación y trámite no puede ser restringidos de ninguna manera, como lo señala el artículo 57 de la ley 137 de 1994

1.3 Prohibiciones

Cuando se declare el estado de excepción, de conformidad con la Constitución, tal y como lo señala Funes (2018) no se podrá:

- a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento (p. 40).

Ninguno de los decretos que se hayan declarado inconstitucionales por parte de la Corte podrán volverse a reproducir por parte del gobierno. Con respecto a las medidas que se establezcan durante los estados de excepción como ejercicio de la función administrativa y en consecuencia de los decretos legislativos tendrán un control inmediato de legalidad por parte de la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan o por el Consejo de Estado en el caso de la jurisdicción nacional; los actos administrativos expedidos serán enviados por las autoridades competentes a la jurisdicción administrativa en un término de cuarenta y ocho (48) horas de su expedición. (Funes, 2018).

2. Regla de la separación de poderes y la autonomía de las funciones constituciones de los órganos del Poder Público, durante los estados de excepción

Si bien, durante los estados de excepción la Constitución prevé la concentración transitoria y limitada en las competencias entregadas al Presidente de la República, esto no quiere decir que durante el ejercicio de esas competencias pueda violarse el principio de separación de poderes, no se puede suspender el funcionamiento de las otras ramas y órganos del

Estado, ni la autonomía de las funciones que la Carta ha asignado a los diferentes órganos del poder público.

Para la jurisprudencia establece unas subreglas al respecto:

-En concordancia con el artículo 236 de la Constitución Política (1991), en el marco de los Estados de Excepción, las normas que se expidan, no podrán asignarles a los órganos de control funciones adicionales o incompatibles a las establecidas en la Carta.

-Durante los estados de excepción las normas que se adopten deben preservar tanto las competencias que se les haya asignado a las autoridades judiciales, así como respetar la autonomía que la constitución les reconoce, esto en ejercicio de sus funciones tal como lo indica el artículo 234 constitucional.

-Un cambio en las competencias de la Rama Judicial se debe realizar con la suficiente motivación y justificación.

Capítulo III

Control Automático de Constitucionalidad

Aquellos Decretos Legislativos expedidos por el Presidente en el marco de los Estados de Excepción que contempla la constitución tienen establecido un control por parte de la Corte Constitucional, este control busca determinar si las medidas que se adoptan en cada uno de los decretos guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, estos tienen fuerza vinculante como las leyes y ocurren en dos momentos: cuando se declara el estado de excepción, es decir, el decreto declarativo, y cuando se dictan las medidas necesarias con el fin de superar la emergencia.

La Corte Constitucional (2020), en sentencia C-159/20, al realizar un examen de constitucionalidad del Decreto Legislativo 438 de (2020), “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”, explica la importancia del control ejercido por esta con el fin que el gobernante de turno haciendo uso de las facultades extraordinarias expida decretos legislativos que suspendan o vulneren el núcleo fundamental de los derechos y libertades fundamentales, que desconozca el carácter “intocable” de esos derechos y olvide la virtud del derecho internacional frente a los derechos humanos (Tobón 2020), además porque dicho por la misma Corte, estos no pueden ser suspendidos ni siquiera durante los Estados de Excepción; además de lo anterior, que no interrumpan el buen funcionamiento de ninguna de las ramas del poder público y de los órganos del Estado.

Dentro del Control Jurídico realizado por la Corte se hará frente a las siguientes prerrogativas:

1. Control del decreto por medio del cual se declara el estado de excepción,
2. Cada uno de los decretos legislativos por los cuales se establecen medidas para enfrentar la situación extraordinaria,
3. Los decretos de prórroga y levantamiento de los estados de excepción; (Tobón, 2020).

Es control automático porque el Gobierno deberá enviar a la Corte al día siguiente de la expedición de su expedición los decretos legislativos y declaratorios que se dicten en uso de las facultades extraordinarias conferidas para que esta decida si es constitucional o no lo es; en caso de incumplimiento por parte del gobierno al no enviarlos, la Corte lo hará de manera oficiosa. Dicho análisis es integral, ya que la Corte revisará que reúnan los requisitos tanto formales como materiales que ordena la Constitución.

Una vez se realice este control, se hará de una manera definitiva, lo que quiere decir que, al decidir la Corte sobre ellos, no se podrá realizar un control posterior por medio de una acción pública de inconstitucionalidad, control en el que pueden participar los ciudadanos ya sea atacando o defendiendo los decretos a los cuales se les realice dicho control. Frente a esto es deber del Procurador General de la Nación rendir concepto al respecto.

1. Juicios de constitucionalidad de los Decretos Legislativos

Para lo anterior, la Corte Constitucional se vale de una serie de juicios para el estudio de constitucionalidad de los decretos legislativos. Como primera medida establece un *juicio formal*, este debe regirse por tres características importantes: (i) debe estar suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) su expedición debe ser en desarrollo del estado de excepción y durante su vigencia; y (iii) debe existir una motivación. (CC, C-159/20, 2020).

Además, la Corte Constitucional advierte que cuando dicha declaratoria de emergencia comprenda un ámbito territorial, los decretos expedidos no deben exceder ese ámbito.

Por otro lado, como lo manifiesta Quinche (2023) un examen material de constitucionalidad que debe llevarse a cabo a partir de diez juicios, como lo ha indicado la Corte Constitucional; estos juicios son:

El juicio de finalidad, donde todas las medidas que contengan estos decretos deben ir encaminadas a atacar las causas que llevaron a la situación e impedir que estas se extiendan o se agraven sus consecuencias.

No se puede dejar por fuera el juicio de conexidad material en el cual se busca determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo, guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. (Quince, 2023, p. 67)

En este sentido la Corte Constitucional señala que esa conexidad se examinará desde dos puntos: interno y externo; el primero siendo relacionado con las medidas adoptadas y las consideraciones del Gobierno Nacional:

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. (CC, 157/20, 2020).

Por otro lado, se encuentra el juicio de motivación suficiente, que busca definir si además de haberse presentado la fundamentación del respectivo decreto, establecer si el presidente ha

esbozado las razones suficientes para justificar las medidas que ha tomado en el marco de este especialmente las medidas que podrían limitar derechos constitucionales.

El Juicio de ausencia de arbitrariedad que tiene como objeto que las medidas que se establezcan en el decreto legislativo no excedan las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en la Constitución (1991), i en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos aprobados por Colombia, lo cual implica que no se debe afectar ni suspender el núcleo fundamental de los derechos y libertades esenciales, y tampoco se debe interrumpir el funcionamiento habitual de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

El juicio de intangibilidad el cual se basa en el reconocimiento que la jurisprudencia constitucional le da a algunos derechos y por lo cual los denomina “intocables”, contemplados en los artículos 93 y 214 de la Constitución (1991), aquellos que no pueden ser restringidos ni siquiera en el marco de los estados de excepción. En virtud del derecho internacional, la Corte ha establecido estos derechos como intangibles, así como los mecanismos judiciales disponibles para su protección.

El juicio a la no contradicción específica tiene por objeto que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no contraríen la Constitución (1991) o los tratados internacionales, por ejemplo: desmejorar los derechos sociales de los trabajadores que se contemplan en el artículo 215.

Juicio de incompatibilidad, implica que los decretos legislativos que se expiden y tengan por objeto la suspensión de una ley, tiene que estar motivado indicando las razones por las cuales es incompatible con el Estado de Excepción que se declara.

El Juicio de necesidad tiene que ver con que las medidas que se adoptaron en cada uno de los decretos legislativos sean completamente necesarios para lograr los fines por los cuales se declaró el estado de excepción. Este análisis debe ocuparse de la idoneidad de dichas medidas, si permiten ayudar a superar la crisis o que se extiendan sus efectos y consecuencias, evaluando si el presidente de la república incurrió o no en error respecto de la utilidad de la medida que estableció; además de observar si en el ordenamiento jurídico ordinario se encuentran las suficientes previsiones legales para lograr los objetivos de la medida excepcional.

Juicio de proporcionalidad, según como lo describe Jiménez (2022), implica que las medidas que se adopten en el marco de los Estados de Excepción sean equilibradas frente a los hechos acontecidos y que generaron la crisis, que si las restricciones a derechos y garantías constitucionales sean absolutamente necesarias.

Juicio de no discriminación, consiste en que las medidas adoptadas no puedan contener discriminación alguna, ya sea por razones de sexo, religión, nacionalidad, raza, lengua, ni que los decretos impongan tratos injustificados y de diferenciación.

2. Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia por el Covid 19

Durante el estado de emergencia por la pandemia del COVID 19, la Corte realizó-la revisión de 115 decretos expedidos, de los cuales, el 50% de fueron declarados exequibles, 44% se declararon exequibles de forma condicionada y el 6% inexecutable.

Figura 1.

Histórico de expedición de Decretos Legislativos:



Nota. La gráfica representa la cantidad de Decretos Legislativos Expedidos desde 1992 hasta 2023. Tomada de la Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscador-jurisprudencia>

Como se puede observar en el gráfico 2, el 2020, año en que se declaró el estado de emergencia, el aumento en la expedición de decretos legislativos fue del 100%.

2.1. Algunos de los decretos revisados por la Corte Constitucional y que fueron expedidos con motivo del Covid 19, que fueron declarados “*condicionalmente exigibles*”.

Como se puede observar en la gráfica, el 44% de los decretos expedidos por el presidente en ocasión de la pandemia por el Covid-19 fueron declarados condicionalmente exigibles, algunos de ellos:

Por ejemplo, el Decreto Legislativo 677 (2020). Este decreto fue emitido como parte de las medidas para hacer frente a la crisis de la pandemia y buscaba establecer mecanismos de apoyo económico para aquellos sectores que fueron más afectados en la pandemia y que enfrentaban dificultades para cumplir con sus obligaciones laborales y fiscales.

En términos generales, según lo indica la sentencia C-459/20 emitida por la Corte Constitucional (2020), dicho decreto cumplía con los requisitos formales, ya enunciados, por

cuanto llevaba la firma del presidente de la República y de todos los ministros, tenía una motivación respecto de las medidas adoptadas; y por cuanto fue expedido, dentro de los treinta días siguientes a cuando se declaró el estado de emergencia.

No obstante, aunque pudo advertir que se cumplían los criterios de finalidad, conexión material, fundamentación adecuada, incompatibilidad, necesidad, ausencia de arbitrariedad, respeto a lo intangible y proporcionalidad, en ciertos fragmentos no se superaban los criterios de no contradicción específica y no discriminación. Por ello, se concluyó que dichos fragmentos eran contrarios a la Constitución, motivo por el cual se decidió declarar su inconstitucionalidad parcial, impidiendo así su aplicación y la posibilidad de que generen nuevos derechos u obligaciones.

Otro ejemplo es el Decreto Legislativo 639 de 2020. Este decreto buscaba establecer disposiciones sobre las medidas extraordinarias de reactivación económica y el mantenimiento del empleo, con medidas como el subsidio de nómina, prórrogas para el pago de seguridad social, mejores condiciones para acceder a créditos, obligaciones a empleadores, etc.

La sala plena consideró un examen formal del decreto y concluyó que cuenta con las condiciones requeridas para el cumplimiento del primer requisito.

En cuanto a la revisión material, la Corte Constitucional (2020), en sentencia C-458/20, declaró en términos generales su exequibilidad. Sin embargo, decidió declarar inexecutable el segmento contenido en el párrafo 1º del artículo 2º, que establece que “en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial”. La Corte consideró que era excesivamente restrictivo incluir solo a las personas jurídicas pertenecientes al régimen tributario especial, excluyendo sin justificación alguna a aquellas entidades sin ánimo de lucro que no

formaban parte de este régimen, a pesar de que deberían ser beneficiarias del programa. Además, la Corte concluyó que la omisión de las personas naturales dentro de los beneficiarios del programa de apoyo al empleo formal era una medida inconstitucional.

Con relación al Decreto 637 de 2000, que tenía como objetivo mitigar el impacto financiero de las entidades territoriales, afectadas por la emergencia, estableciendo medidas para aliviar dicho impacto, las cuales serían aplicadas durante los años 2020 y 2021. Teniendo en cuenta tanto las necesidades de las entidades territoriales, derivadas de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, como los plazos de pago que deben cumplir para cubrir sus pasivos pensionales, se consideraba, entonces, que estas entidades contaban con recursos acumulados en el FONPET, los cuales podrían ser utilizados de manera excepcional para hacer frente a estas circunstancias.

Al cumplirse la revisión por parte de la Corte, frente a los requisitos formales y materiales, y observar que cumple con los postulados establecidos, decide la Sala declarar este decreto exequible en sus generalidades y declarar inexecutable sus artículos 6,7 y 9.

Para la Corte Constitucional (2020), de acuerdo a la sentencia C-448/20, las amnistías tributarias, como la prevista en el artículo 7 del Decreto mencionado, únicamente podrían aplicarse a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones cuya exigibilidad haya comenzado desde la entrada en vigor de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud a causa de la pandemia del COVID-19, y no respecto de aquellos tributos y sanciones exigibles con anterioridad a dicha declaratoria. Esto obedece a que, si bien las amnistías tributarias suelen suscitar tensiones en relación con los principios de igualdad, equidad y justicia fiscal, hay situaciones excepcionales —como la originada por la pandemia— que pueden justificar su

implementación. En efecto, la Corte ha indicado que, de manera excepcional, es posible aceptar la validez de una amnistía tributaria siempre que el legislador acredite “la existencia de una situación excepcional que justifique la adopción de este instrumento de política fiscal”, aportando elementos que demuestren tanto la idoneidad y necesidad de la medida, como también que sus posibles efectos negativos sobre los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se ven compensados por su contribución a superar la situación extraordinaria que se pretende enfrentar mediante la amnistía.

En otras palabras, para la Corte Constitucional (2020), cualquier alivio tributario que decidan implementar las entidades territoriales, con fundamento en los efectos adversos que el COVID-19 ha generado sobre las finanzas públicas y de los contribuyentes, no podrá extenderse a las obligaciones fiscales cuya exigibilidad se haya originado con anterioridad a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020; es decir, antes de que la pandemia del COVID-19 afectara la situación financiera de los contribuyentes en el ámbito territorial.

2.2 Decretos declarados “*inexequibles*”

En el marco de la pandemia de COVID-19, el gobierno colombiano adoptó una serie de decretos legislativos mediante el uso de las facultades extraordinarias. No obstante, algunos de estos decretos fueron declarados inexequibles por la Corte, por considerar que vulneraban la Constitución o no cumplían con los requisitos legales establecidos.

Por ejemplo, el Decreto Legislativo 797 de 2020, que pretendía regular, extraordinaria y temporalmente, la terminación de manera unilateral de los contratos de arrendamiento de los locales para uso comercial por parte de los arrendatarios y que por motivos de la emergencia

sanitaria que fue declarada por consecuencia de la pandemia del COVID 19, se encontraban imposibilitados para realizar las actividades para las que fueron arrendados, tales como: bares, discotecas, actividades donde hubiese aglomeración de gentes, ya fueran públicas o privadas, etc.

Dicha terminación, le acarrearía al arrendatario sólo el pago de un tercio de la cláusula penal establecida por dicho evento, sin que procedieran sanciones adicionales.

De esta manera, la Corte Constitucional (2020), en sentencia C-409/20, realiza el estudio oficioso de las medidas que se adoptaron por medio de dicho decreto: por medio de los criterios formales y materiales que se utilizan para este fin.

Después del estudio sobre la constitucionalidad del decreto correspondiente, la Corte establece que la terminación unilateral de los contratos comerciales trae consigo por lo menos seis consecuencias que generan problemas en cuanto a los parámetros constitucionales:

1. Anula completamente la autonomía de la voluntad privada.
2. No coadyuva con la conservación del equilibrio contractual
3. Rompe con el principio de la seguridad jurídica que debe existir en los acuerdos de voluntades entre dos partes.
4. No evita los abusos en derecho que se puedan presentar.
5. Se permiten las controversias jurídicas
6. Dificulta la conservación y preservación del empleo y la actividad económica.

Además de lo anterior y con respecto a los juicios establecidos por la Corte para este tipo de estudios, concluyó que no satisface el Juicio de Necesidad Jurídica, por encontrar que la legislación colombiana existente ya cuenta con las suficientes disposiciones normativas para

lograr los propósitos que el decreto estudiado buscaba, sin la necesidad de expedir un decreto para ello; es decir, existen mecanismos ordinarios a los cuales las partes pueden recurrir para arreglar sus controversias.

Otro juicio que no supera es el *Juicio de Incompatibilidad*, ya que el gobierno no expone claramente las razones por las cuales sea necesario inaplicar la normatividad legal ordinaria existente.

Con respecto al Juicio de Motivación Suficiente, tampoco lo supera, puesto que, revisando la justificación del decreto, no se observan las suficientes razones por las cuales se justifique la terminación de los contratos de arrendamiento de los locales comerciales; las razones no son suficientes en lo que tiene que ver con la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas establecidas en el mismo.

En lo que tiene que ver con el Juicio de Ausencia de Arbitrariedad, por cuanto las medidas de terminación unilateral de contratos, no permite una correcta ponderación de los intereses de las partes, sobre todo en el hecho que permite que el arrendador se aproveche de ese “desequilibrio contractual” que establece la norma. Por lo que, por las razones anteriores, la Corte (2020) decide declarar INEXEQUIBLE dicho decreto legislativo.

Otro caso particular fue el Decreto Legislativo 487 de 2020. La Corte Constitucional (2020), a través de la sentencia C-201/2020 declaró inexecutable el decreto enunciado, por considerar que, si bien se expidió con los requisitos formales requeridos por parte del gobierno nacional, va en contra vía de la Constitución Política, porque suspende normas procesales establecidas para garantizar a los ciudadanos solicitados en extradición sus derechos al debido proceso y a la libertad.

Es importante recalcar que la Corte Constitucional (2020) en esta sentencia no desconoció la importancia de los convenios internacionales y la colaboración entre estados, al igual que la protección de la salud de los operadores judiciales y funcionarios encargados de llevar este tipo de procesos, pero tampoco se puede desconocer los derechos fundamentales de las personas que se encuentran inmersas en los trámites de extradición, por lo que de acuerdo a los postulados establecidos para este tipo de estudio constitucional, la expedición del decreto no llena las expectativas de ausencia de arbitrariedad, la no contradicción específica y proporcionalidad, por lo que debe ser declarado inexecutable.

Si bien la Corte estableció que los efectos de la decisión serían a futuro, la misma no afectaría:

(...) la suspensión de términos por 30 días de los trámites de extradición de personas requeridas para el cumplimiento de condenas en firme, en los que ya se había proferido resolución ejecutoriada concediendo la extradición para la fecha de expedición del Decreto Legislativo 487 de 2020. (CC, C-201/20, 2020).

Por otro lado encontramos el Decreto Legislativo 558 de 2020. En este caso en particular, la Corte Constitucional (2020), sentencia C-258/20, estableció con respecto a este decreto legislativo que, de acuerdo a los requisitos formales, este se acomoda a lo establecido para el análisis por parte del Máximo Ente, ya que a) lo expidió el presidente con todas las firmas de los ministros b) se expidió en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, el cual fue declarado en todo el territorio nacional c) contiene la suficiente motivación y la justificación para su expedición.

Sin embargo, considera la Corte, el decreto no cumple con las condiciones materiales solicitadas, ya que las medidas que se adoptaron no logran satisfacerlas, esas medidas que emergen de la Constitución en su artículo 215 y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137, 1994).

Este decreto contempla dos disposiciones: en primer lugar, permitió la posibilidad de realizar abonos parciales a los aportes al SGP correspondientes a los meses de abril y mayo, aplicable tanto a empleadores del sector público y privado como a trabajadores independientes; en segundo lugar, implementó un mecanismo especial de pago, asumido por COLPENSIONES, para cubrir las mesadas de los pensionados afiliados a las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, cuya pensión equivale a un salario mínimo y se encuentra bajo la modalidad de retiro programado.

Para la Corte Constitucional (2020) la primera medida no cumple con varios de los requisitos establecidos, como el de la *no contradicción específica*, ya que desmejora las condiciones de los trabajadores, dispone de los recursos destinados a la financiación de las pensiones para otros fines y no asegura la sostenibilidad del sistema.

En ese orden de ideas, la medida iría en contra vía del artículo 215 de la de la Constitución Política (1991), así mismo del artículo 48, conforme al cual ningún habitante del país puede renunciar a su seguridad social y es la obligación del Estado Colombiano el de respetar los derechos que ya se encuentran adquiridos conforme a la ley; en ese mismo artículo, en su inciso 7 se señala expresamente que, “Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas” (Const. P., art. 48, 1991), por lo que no se aseguraría la estabilidad del sistema, ya que el decreto no prevé la manera de compensar los recursos que

dejaría de percibir el Sistema durante los dos meses mencionados. Por lo anterior, los artículos 3 a 5 del Decreto 558 de 2020 serán declarados inexecutable.

Según la Corte Constitucional (2020), tampoco, superaría el juicio de conexidad material externa, ya que las causas que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia deben guardar relación con las medidas que se tomen durante esta. El artículo 47 de la ley 137 de 1994, así como el artículo 215 de la Constitución Política (1991), establecen que el Gobierno Nacional solo podrá dictar decretos con fuerza de ley que sean destinados únicamente para conjurar la crisis sobreviniente del estado de emergencia y para que se impidan la ampliación de los efectos de esta.

Para la Corte Constitucional (2020) hay claridad que estas no son dificultades que se derivan propiamente de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, sino que serían problemas que han venido siendo identificados de tiempo atrás. Además de lo anterior, esta medida carece de motivación suficiente.

Podemos hacer hincapié también en el Decreto Legislativo 567 del 2020 15 de abril de 2020, en el cual, frente a este decreto, la Corte Constitucional (2020), en sentencia C-193/2020, consideró que cumple con los requisitos formales exigidos por esta para considerar la exequibilidad o inexecutable de los decretos expedidos por el presidente en el marco de los estados de excepción, en este caso en particular. La Corte advierte que el decreto en mención fue expedido el 15 de abril, es decir, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica; de igual manera fue suscrito por el presidente y sus ministros y así mismo contó con la motivación suficiente respecto a su justificación y su necesidad.

Con el fin de determinar la validez del enunciado decreto en cuanto a los requisitos materiales, la Corte Constitucional (2020) adoptó como metodología los juicios establecidos en la jurisprudencia constitucional ya esbozada ampliamente y realizó un análisis de fondo:

1. Como primera medida, la Corte Constitucional (2020) concluyó que el decreto no cumple con el requisito de motivación suficiente, ya que el gobierno justificó su expedición con el argumento del interés superior del “Niño, Niña y Adolescente” (NNA) sin razones claras que explicaran su vulneración, bajo supuestos hipotéticos de la situación de los NNA en cuanto a los datos en los procesos de adopción, imposibilidad de los funcionarios para realizar los procesos y demás.

2. El Decreto 567 de 2020 no pasa el juicio de la *ausencia de arbitrariedad* por las siguientes razones:

-Vulnera el núcleo fundamental de los derechos al debido proceso y a la igualdad de los NNA, por la manera en que fueron asignadas competencias jurisdiccionales a los procuradores judiciales, contrarios y que no son equivalentes a los jueces establecidos para ese fin sin la justificación suficiente.

-Se interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del Poder Público y los órganos del Estado cuando la Rama Judicial es despojada de sus competencias para este tipo de procesos por el Ejecutivo sin la suficiente justificación, aun cuando sea de manera temporal por el tiempo que dure la declaración del estado de emergencia; además porque desincentiva que los órganos competentes en el estado normal adopten las decisiones de manera autónoma.

- Además, se interrumpe el normal funcionamiento de la administración de justicia cuando el ejecutivo ocupa su lugar. Además, altera las funciones de un órgano de control, como lo es la Procuraduría.

3. Con respecto al juicio de no contradicción específica, dicho decreto no logra superarlo. Para la Corte, se desconocen los principios que definen el Estado Social de Derecho, se alteran las funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación y se vulneran cláusulas de derechos fundamentales existentes.

Además de los anteriores decretos, algunos más fueron declarados por la Corte inexecutable, como por el ejemplo el Decreto Legislativo 491 de 2020 a través de la sentencia C-242/20 y el Decreto Legislativo 444 de 2020, por medio de la sentencia C-194/20.

3. Decreto de emergencia por crisis en el departamento de la Guajira

El Decreto de Emergencia en La Guajira, expedido en el contexto de la grave crisis humanitaria que afecta a esta región, fue el Decreto 1085 de 2023. Este decreto fue firmado por el presidente Gustavo Petro el 02 de julio de 2023, con el propósito de declarar una Emergencia Social y Económica en La Guajira debido a la situación crítica en la que se encontraba la región, especialmente en términos de desnutrición infantil, acceso a agua potable, y otras condiciones sociales extremas que afectan principalmente a las comunidades indígenas Wayuu.

Este Decreto tendría como principal objetivo la atención urgente de la crisis humanitaria en La Guajira, y permitía adoptar medidas extraordinarias para mitigar los efectos de la emergencia. Los puntos clave del Decreto incluían:

Declaración de emergencia social y económica: Se reconoció la crisis humanitaria en la región, caracterizada por altos índices de desnutrición infantil, escasez de agua, y otras problemáticas relacionadas con la pobreza extrema y la falta de infraestructura básica.

Autorización para realizar contrataciones y asignación de recursos: El decreto permitía la contratación directa de bienes y servicios necesarios para la atención de la emergencia, sin los procedimientos de licitación tradicionales, con el fin de agilizar la respuesta a la crisis.

Intervención del gobierno central: El Decreto 1085 de 2023 también permitió que el gobierno central asumiera un papel más activo en la ejecución de proyectos de infraestructura, programas de salud, educación y asistencia alimentaria en La Guajira.

Medidas urgentes en sectores clave: Se establecieron medidas para mejorar la infraestructura de agua potable, la seguridad alimentaria, y la atención en salud, con un enfoque especial en la población indígena Wayuu, que es la más afectada por las condiciones de pobreza extrema.

3.1 Declaración de Inexequibilidad del decreto por parte de la Corte Constitucional

A pesar de la urgencia de las medidas en La Guajira, el Decreto 1085 de 2023 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (2023), en sentencia C-383/23, consideró que el Decreto no cumplía con los requisitos constitucionales aplicables a los decretos de emergencia, particularmente en lo que respecta a la justificación y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Las razones de la Corte Constitucional para declarar la inexecutable del Decreto incluyeron:

No se probó la magnitud de la emergencia. La Corte argumentó que, aunque la situación en La Guajira era grave, no se demostró de manera suficiente la necesidad de una intervención tan amplia en términos de medidas extraordinarias y la suspensión de ciertos procedimientos administrativos.

Para la Corte, el Decreto fue considerado como una medida desproporcionada que no respetaba principios constitucionales clave como la libertad económica, la igualdad y la transparencia en la contratación pública.

La existencia de una justificación clara. Frente a esto, la Corte también señaló que la declaración de emergencia debía estar mejor fundamentada en términos de la gravedad de la situación y la necesidad de medidas excepcionales.

3.2 Decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria Emergencia en la Guajira (Decreto 1085 de 2023)

En respuesta a la emergencia humanitaria en La Guajira, el gobierno de Gustavo Petro expidió varios decretos para abordar la crisis en la región, especialmente centrada en el acceso al agua, la seguridad alimentaria y la atención de la desnutrición, como por ejemplo, el Decreto 1267 con el fin de reactivar el turismo, el Decreto 1268 para la recuperación de las salinas marítimas de Manaure, el decreto 1269 para el sector educación, el Decreto 1270, en materia de salud, el Decreto 1271, relacionado con obligaciones en el uso del espectro radioeléctrico, el decreto 1272, en torno a la atención de familias con niños, niñas y adolescentes, el decreto 1273, expedido para adoptar medidas en materia de agricultura y desarrollo social, el Decreto 1274, creando una institución de educación superior indígena, el Decreto 1275, relacionado a los recursos de La Guajira, el Decreto 1276, en torno a la ampliación al servicio de energía y,

finalmente, el Decreto 1250, que fue el primer decreto que fue suscrito y tiene como finalidad establecer las condiciones y acciones necesarias para asegurar el acceso al agua.

Al ser declarado inexecutable el estado de emergencia, varios decretos legislativos expedidos bajo este estado perdieron validez. Esto significó que las medidas adoptadas por el gobierno en términos de recursos, autorizaciones y flexibilización de trámites para la crisis en La Guajira dejaron de tener respaldo legal.

Capítulo IV

Efectos jurídicos tras la declaración de inexequibilidad de los decretos en el marco del estado de emergencia por el covid-19 y el departamento de la guajira

La declaración de inexequibilidad de los decretos legislativos expedidos en el marco de la pandemia de COVID-19 tuvo consecuencias jurídicas significativas.

Para abordar esto, es importante tener en cuenta que la inexequibilidad de un decreto legislativo implica que dicho acto es declarado constitucionalmente inválido por la Corte Constitucional de Colombia, por lo que puede tener varias implicaciones legales en distintos ámbitos, tales como:

a. Efectos sobre la normativa de emergencia

La mayoría de los decretos legislativos durante la pandemia fueron expedidos bajo el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y tenían la finalidad de adoptar medidas extraordinarias para enfrentar la crisis existente en esos momentos. Si estos decretos son declarados inexecutable, se produce la consecuencia de que las disposiciones contenidas en ellos pierden fuerza normativa, es decir, dejan de tener efecto y ya no son de aplicación.

b. Restitución de derechos y situación jurídica de los afectados

En caso de que los decretos declarados inexecutable hayan afectado derechos fundamentales de los ciudadanos o generado perjuicios, la declaración de inexequibilidad puede implicar la restitución de los derechos que se hayan visto vulnerados. Esto podría implicar la

necesidad de restituir situaciones jurídicas previas a la adopción de esas medidas, como la devolución de pagos o beneficios obtenidos mediante la aplicación de los decretos.

La Corte Constitucional (2006), en sentencia T-711/06, encontró que varias medidas adoptadas por el gobierno en ese estado de excepción vulneraron derechos fundamentales, en relación con los derechos laborales y las garantías mínimas de los ciudadanos. El máximo tribunal ordenó la restitución de derechos como el derecho al trabajo y la protección a los derechos sociales.

c. Retroactividad de los efectos de la inexequibilidad

En principio, la inexequibilidad de los decretos tiene efectos hacia el futuro (es decir, a partir de la fecha en que se dicta la sentencia), aunque la Corte Constitucional puede establecer efectos retroactivos si considera que los actos legislativos generaron violaciones graves de derechos fundamentales. Si se establece una retroactividad, podría implicar la restitución de situaciones que los afectados vivieron durante el periodo de vigencia de los decretos.

En situaciones como la contemplada en el Decreto 567 de 2020, actualmente siguen generándose consecuencias jurídicas, dado que, según lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 1° del mencionado decreto, los procuradores judiciales de familia deben iniciar y concluir todos los trámites que hayan sido admitidos dentro del plazo previsto en dicho artículo. En consecuencia, la facultad de actuación de los procuradores persiste en determinados asuntos. Por ende, en lo que respecta a este decreto, la Sala Plena conserva su competencia para analizar su conformidad con la Constitución.

d. Consecuencias en la administración pública

La administración pública podría verse obligada a corregir los actos administrativos que se hayan expedido con base en los decretos legislativos inconstitucionales. Esto podría incluir la modificación de normativas internas, la devolución de recursos públicos, o la rectificación de contratos o disposiciones adoptadas a partir de los decretos declarados inexecutable.

Tras la declaración de inexecutable de algunas medidas durante la pandemia por el Covid 19, la administración pública tuvo que ajustar las políticas implementadas durante el estado de emergencia sanitaria, con el fin de garantizar la no vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ajustando las medidas a lo que la Constitución permite en tiempos de emergencia; fue así como la Corte Constitucional (2020) por medio de la sentencia C-416/20 realizó esos ajustes.

e. Posibilidad de reacciones del legislador

En algunos casos, el Congreso de la República podría tomar medidas legislativas para paliar los efectos de la inexecutable de decretos legislativos. Por ejemplo, podría adoptar nuevas leyes para regular de manera adecuada las situaciones que los decretos anulados intentaban resolver, siempre dentro del marco de la Constitución. Esto incluye, por ejemplo, la creación de nuevos impuestos por parte del gobierno, que, amparado por las facultades extraordinarias, puede crear medidas transitorias, pero de competencia únicamente del Congreso. A través de sus funciones, el Congreso puede adoptar estas medidas de manera permanente.

Un ejemplo específico es la expedición de la Ley 2213 de 2022, que hizo legislación permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020. Esta normativa dispuso acciones orientadas a incorporar las tecnologías de la información y las comunicaciones en los procedimientos

judiciales, acelerar el desarrollo de los procesos en sede judicial y adaptar la prestación del servicio de justicia para brindar una atención más accesible a los usuarios.

f. Responsabilidad del Estado

Si se ha causado un daño grave o una afectación significativa a los derechos de los ciudadanos por la aplicación de los decretos inconstitucionales, podría surgir una posible responsabilidad del Estado por los perjuicios ocasionados. Esto podría llevar a una demanda por parte de los ciudadanos ante el Estado para obtener reparaciones.

g. Impacto sobre las decisiones judiciales previas

Si los decretos legislativos inconstitucionales fueron utilizados como base para decisiones judiciales, tales decisiones podrían verse afectadas. Los tribunales tendrían que revisar las sentencias en las que se haya aplicado la norma declarada inexecutable y podrían modificar las resoluciones o establecer nuevas decisiones.

h. Confianza en el orden jurídico

La inexecutableidad de normas puede afectar la confianza en el orden jurídico, ya que demuestra que las medidas adoptadas en situaciones de emergencia no siempre se ajustan a los principios constitucionales. Esto podría generar inseguridad jurídica entre los ciudadanos y las entidades públicas, que deben adaptarse a nuevos marcos normativos o políticas.

En resumen, la declaración de inexecutableidad de los decretos legislativos expedidos los estados de excepción, en el caso del Estado de Emergencia, que es nuestro caso, puede generar una serie de efectos que van desde la pérdida de validez de la norma, pasando por la restitución

de derechos, hasta implicar una posible compensación o medidas correctivas por parte del Estado para remediar los perjuicios causados.

1. Consecuencias de la Inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023

Como resultado de la inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023, sus efectos se anularon, lo que significó que las medidas extraordinarias adoptadas bajo dicho decreto perdieron validez.

El gobierno central tuvo que buscar otras alternativas para atender la crisis en La Guajira, ya sea mediante nuevas leyes o decretos que cumplieran con los requisitos constitucionales y permitieran una respuesta efectiva a la emergencia.

Intervención de las autoridades locales y nacionales para asegurar que los recursos y esfuerzos para mitigar la crisis continuaran de manera legal y adecuada.

Sobrevinieron repercusiones en la ejecución de proyectos: Las acciones derivadas de estos decretos, tales como la asignación de recursos adicionales para infraestructura hidráulica, asistencia alimentaria y proyectos de salud, quedaron en un limbo legal. Aunque algunas de estas medidas se implementaron de manera efectiva, las bases legales sobre las que se sustentaban fueron cuestionadas, lo que podría haber generado incertidumbre en la continuidad de ciertos proyectos.

Adicionalmente, el gobierno debió recurrir a un reajuste de estrategias: Tras la decisión de la Corte, el gobierno tuvo que replantear su estrategia para continuar con la atención de la emergencia en La Guajira sin el respaldo de los decretos de emergencia. Esto implicó la búsqueda de otras alternativas legales, como la vía presupuestal ordinaria o la implementación de medidas a través de leyes ya existentes, en lugar de decretos de emergencia.

Además de lo anterior, el gobierno, en lugar de recurrir nuevamente a un estado de emergencia, empezó a centrarse en reformas legislativas o en la búsqueda de nuevos mecanismos de ayuda que fueran más acordes con la Constitución, por medio de proyectos de ley cursaron en el Congreso de la República, como es el caso del Proyecto de Ley 197 de 2023 Senado:

Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira” acumulado con el proyecto de ley 207 de 2023 Senado “Por medio del cual se adiciona la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones (Senado, 2023).

2. De la garantía de los derechos fundamentales bajo las declaraciones de emergencia

Si bien los decretos que declararon la emergencia por el COVID-19 no fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, dado que cumplían con los requisitos formales para su expedición, surge una problemática. Muchos de los decretos derivados de estos no fueron objeto de una revisión directa de constitucionalidad, ya que fueron expedidos por el Ejecutivo. Esto significa que, según la normatividad, la competencia para su revisión no recaía en la Corte Constitucional, sino en el Consejo de Estado. Así, la revisión de dichos decretos solo ocurre cuando son demandados a través de los mecanismos establecidos para tal fin, por lo que este control sería más demorado y nada eficaz, ya que quizá al momento de decidirse sobre ellos, las normas ya podrían estar sin vigencia.

La mayoría de los decretos emitidos durante este periodo impusieron limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales, como la libertad de locomoción, el derecho al trabajo, al estudio, entre otros. Estas restricciones generaron consecuencias que, en muchos casos, no

pudieron ser completamente evaluadas ni subsanadas, lo que dio lugar a la reflexión sobre la necesidad de un control más ágil y eficaz sobre los decretos legislativos en situaciones de emergencia. Se planteó la posibilidad de establecer un mecanismo de control más expedito, que permitiera una revisión más inmediata de las medidas adoptadas, a fin de garantizar una mayor protección de los derechos fundamentales en contextos excepcionales.

Conclusiones

En síntesis, los efectos derivados de la declaración de inexecutable de los decretos de emergencia permiten reflexionar sobre las consecuencias jurídicas y la responsabilidad y el papel del Estado frente a las decisiones tomadas en situaciones excepcionales, subrayando la necesidad de un equilibrio constante entre urgencia y constitucionalidad, en la importancia de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales aún en tiempos de crisis, tanto en la normativa vigente como en los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Obliga a la administración pública a adoptar medidas correctivas y a formular nuevas disposiciones que resuelvan los problemas generados por su aplicación, disposiciones que puede incluir la modificación de normativas, la restitución de recursos públicos o la rectificación de contratos y otros actos administrativos y adecuar las políticas a los principios constitucionales.

A generar responsabilidad del Estado si se demuestra que la aplicación de los decretos inconstitucionales causó daños significativos a los derechos de los ciudadanos. En este contexto, los afectados podrían tener derecho a exigir reparaciones a través de procesos judiciales, lo que destaca la necesidad de que el Estado asuma las consecuencias de sus actuaciones indebidas.

Uno de los casos más conocidos en Colombia, el Decreto 474/2020: Este decreto estableció el cierre de negocios no esenciales durante la pandemia, por lo que se consideró como una Infracción a los Derechos Económicos y Sociales y se argumentó que la medida afectaba significativamente los derechos económicos y sociales de los ciudadanos.

Al legislador a adaptarse a los nuevos marcos normativos que surgen de estas decisiones.

Pero, sobre todo, a comprender que las decisiones de la Corte Constitucional, como guardián de la ley, desempeñan un papel clave en la restauración del orden legal y la protección de los derechos fundamentales.

Referencias

- Cervantes, A., Arroyo, M. A. M., & Reca, S. (2020). Los estados de excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina. *Revista " Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (20), 179-206.
- Funes Jorge. *Actos Administrativos y Controversias Constitucionales*. Editorial Abeledo Perrot. 2018
- Hernández, M. A. C. (2021). Control constitucional del Estado de excepción y los decretos expedidos en Colombia durante el año 2020 con ocurrencia del Covid-19 y la vulneración de derechos fundamentales. *Revista Jurídica Piélagus*, 20(1).
- Jiménez, W. G., & Quintana, O. M. (2022). Limitación de derechos en estados de excepción y emergencia sanitaria: elusión y control débil de constitucionalidad frente a la buena administración. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 17(2).
- Los actos administrativos del Presidente de la República.
<https://www.redalyc.org/journal/6558/655868422010/movil/>
- Moreno Diego-Younes. *Derecho Administrativo. Los estados de excepción en Colombia: una aproximación desde los mecanismos de control*.
- Quinche Ramírez Manuel. *El Control de Constitucionalidad*. Editorial Temis. 2023
- Quitian Calderón Jairo Andrés. *El Derecho administrativo en Colombia*. 2005.
- Quitian Calderón, J. A. (2021). Control constitucional de los estados de excepción en Ecuador y Colombia: un enfoque comparado (Constitutionality Review of Declarations of States of Emergency: A Comparative Approach Ecuador and Colombia). *Revista Derecho Fiscal*, (18).

Sánchez-Gómez, J. S. Estado de excepción por coronavirus en Colombia: Entre la colaboración armónica y la descentralización [1] State of emergency over coronavirus in Colombia: Between harmonious collaboration and Decentralization.

Sánchez, Carlos Alberto. Introducción al Derecho Administrativo. Editorial Abeledo Perrot. 2020

Tobón Tobón Mary Luz. Los Estados de Excepción, Imposibilidad de los de la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Editorial Ibáñez. 2020

Unimilitar.edu.co. Actos Administrativos en Colombia.

Universidad Militar. Control Automático de Inconstitucionalidad

Younes Moreno Diego. Derecho Administrativo. Los estados de excepción en Colombia: una aproximación desde los mecanismos de control.

Zárate Martín César. Derecho Administrativo. Editorial Paidós. 2019.

Normatividad Nacional

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 11 de mayo de 2025. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Ley 2213/2022, junio 13, 2022. Diario Oficial. [D.O.]: 52.064 (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2213_2022.html

Ley 1437/2011, enero 18, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 47.956 (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Decreto 0806/20, junio 04, 2020. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0806_2020.html

Decreto 1085/23, julio 02, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213770>

Decreto 1267/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1267_2023.html

Decreto 1268/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1267_2023.html

Decreto 1270/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=215210>

Decreto 1271/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025. [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30048936)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30048936](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30048936)

Decreto 1272/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=145438>

Decreto 1273/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=145403&dt=S>

Decreto 1274/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=215050>

Decreto 1275/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=215070#:~:text=Establece%20medidas%20relacionadas%20con%20la,el%20departamento%20de%20La%20Guajira.>

Decreto 1276/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=215090>

Decreto 1250/23, julio 31, 2023. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=214710>

Jurisprudencia

Corte Constitucional [CC], junio, 159, 2020. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger., Sentencia 159/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-159-20.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre, 458, 2020. M.P.: Alberto Rojas Ríos., Sentencia 458/20.

(Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-458-20.htm>

Corte Constitucional [CC], septiembre, 416, 2020. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.,

Sentencia 416/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-416-20.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre, 459, 2020. M.P.: Richard S. Ramírez Grisales, Sentencia

459/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-459-20.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre, 448, 2020. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger, Sentencia

448/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-448-20.htm>

Corte Constitucional [CC], junio, 201, 2020. M.P.: Alejandro Linares Cantillo, Sentencia 201/20.

(Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-201-20>

Corte Constitucional [CC], julio, 258, 2020. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo, Sentencia

258/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-258-20.htm>

Corte Constitucional [CC], junio, 193 ,2020. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia 193/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-193-20.htm>

Corte Constitucional [CC], julio, 242 ,2020. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger, Sentencia 242/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-242-20.htm>

Corte Constitucional [CC], julio, 194 ,2020. M.P.: Carlos Bernal Pulido, Sentencia 194/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-194-20.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre, 383 ,2020. M.P.: Diana Fajardo Rivera y José Fernando Reyes Cuartas, Sentencia 383/20. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-383-23.htm>

Corte Constitucional [CC], agosto, 711, 2026. M.P.: Rodrigo Escobar Gil, Sentencia T-711/06. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2025.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-711-06.htm>