

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA A LOS ESTADOS DE EMERGENCIA OCASIONADOS POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN EL 2020

The constitutionality control of the Colombian
Constitutional Court to the states of emergency
caused by the COVID-19 pandemic in 2020

PAULA ROBLEDO SILVA
Universidad Externado de Colombia
paula.robledo@uexternado.edu.co

Cómo citar/Citation

Robledo Silva, P. (2021).

El control constitucional de la Corte Constitucional Colombiana a los
estados de emergencia ocasionados por la pandemia de la COVID-19 en el 2020.

Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 25(2), 579-591.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.25.19>

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA. III. EL CONTROL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA A LOS ESTADOS DE EMERGENCIA DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19. IV. LAS SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES SOBRE LA EXEQUIBILIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS EN EL 2020: 1. La sentencia C-145 del 2020, que declaró exequible el primer estado de emergencia. 2. La sentencia C-307 del 2020, que declaró exequible el segundo estado de emergencia. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

La COVID-19 trajo consigo una serie de desafíos para las personas, para la sociedad y para los Estados. En el caso de estos últimos, la pandemia puso a prueba, entre otras cosas, su nivel de preparación para atender emergencias, su capacidad de reacción ante ellas y la solidez de sus diseños institucionales como Estados sociales de derecho. En ese sentido, la pandemia ha fungido un importante papel para evaluar la calidad democrática de cada país.

En la gran mayoría de países latinoamericanos, el principal instrumento jurídico para hacer frente a la emergencia sanitaria fue la figura del estado de excepción. Con ella, con el fin de conjurar la grave afectación al orden público, las Constituciones otorgan a los presidentes facultades extraordinarias y excepcionales que faciliten el regreso a la normalidad. No obstante, en el marco del diseño institucional del sistema de pesos y contrapesos, la mayoría de textos constitucionales prevén también una serie de mecanismos de control para evitar que dichos poderes excepcionales terminen en una desviación o exceso de poder.

En el caso colombiano, la Constitución prevé en el art. 215 que todos los decretos proferidos por el presidente en el marco de un estado de emergencia deben ser analizados por la Corte Constitucional para determinar su exequibidad. En tal sentido, el Tribunal Constitucional debe juzgar la constitucionalidad tanto de los decretos legislativos que declaran el estado de emergencia como de los decretos legislativos proferidos en el ejercicio de las facultades extraordinarias que dicho estado le otorga. Lo anterior supone que, en Colombia, la Corte Constitucional sea la única autoridad encargada de ejercer un control de tipo jurídico sobre las decisiones que adopte el presidente con miras a regresar a la normalidad.

A partir de este contexto, esta crónica tiene por objeto realizar un breve comentario sobre el papel que desempeñó la Corte Constitucional colombiana durante el año 2020, ejerciendo el control automático de constitucionalidad sobre los decretos legislativos de los estados de emergencia que fueron declarados a raíz de la pandemia de la COVID-19. Para ello, empezaremos por señalar brevemente el sentido y alcance del control de constitucionalidad de los decretos legislativos. Posteriormente presentaremos una síntesis respecto al universo de normas que analizó la Corte Constitucional en el marco de los estados de emergencia. Después nos ocuparemos de analizar brevemente las decisiones adoptadas frente a los dos decretos que declararon el estado de emergencia. Finalmente, concluiremos.

II. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

La Constitución política de Colombia de 1991 prevé, para aquellos casos en los que una situación de orden excepcional afecte gravemente el orden público, tres escenarios que ameritan la declaratoria de un estado de excepción. En tal

sentido, en aquellos casos en los que se requiera repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad, se prevé la declaratoria del estado de Guerra Exterior¹; en los casos en los que exista una grave perturbación del orden público que atente inminentemente contra la estabilidad institucional, la seguridad o la convivencia ciudadana el estado de conmoción interior²; en los casos que sobrevengan hechos distintos a los anteriores que perturben o amenacen gravemente el orden económico, social y ecológico del país, el estado de emergencia³.

En esencia, en los tres casos, la Constitución otorga al presidente de la República facultades extraordinarias con las que podrá adoptar las medidas que sean necesarias para conjurar la crisis y regresar a la normalidad. Sin embargo, debido al riesgo que ello supone en términos democráticos y del equilibrio de poderes, el constituyente de 1991 estableció también que todas aquellas decisiones que fueran tomadas por el presidente, en conjunto con todos sus ministros, tendrían que ser revisadas y analizadas por la Corte Constitucional⁴. En tal sentido, pese a reconocer la necesidad de flexibilización del sistema normativo, el Constituyente fue sabio al prever que el poder excepcional del presidente quedase sometido a un control de tipo jurídico que garantizara la estabilidad y continuidad constitucional⁵. Así las cosas, siempre que el presidente de la República profiera un decreto legislativo en el ejercicio de sus facultades extraordinarias, debe enviarlo al día siguiente a la Corte Constitucional para que esta ejerza un control automático de constitucionalidad.

Ahora bien, el juicio que debe adelantar el juez constitucional corresponde entonces a un ejercicio especial en el que debe tener como parámetros de constitucionalidad no solo las normas propias de la Constitución, sino también aquellos criterios que el legislador estatutario incorporó a través de la Ley 137 de 1994, por la cual reguló los estados de excepción y aquellas reglas que han sido incorporadas y desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En tal sentido, existen diferentes criterios que deben ser tenidos en cuenta para analizar, por un lado, los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, y por el otro, los decretos legislativos que son proferidos en el marco de dicha excepcionalidad.

Respecto a los primeros, es decir, frente a los que declaran el estado de excepción, la Corte debe realizar un análisis formal, pero también sustancial. Para tales efectos, analiza en términos formales (i) que el decreto haya sido firmado por el presidente y todos los ministros, (ii) que exista motivación suficiente para la declaratoria del estado de excepción, (iii) que establezca claramente la duración de la excepcionalidad, (iv) que determine el ámbito territorial del estado de

¹ Art. 212, Constitución Política de Colombia de 1991.

² Art. 213, Constitución Política de Colombia de 1991.

³ Art. 215, Constitución Política de Colombia de 1991.

⁴ Arts. 212, 213 y 215, Constitución Política de Colombia de 1991.

⁵ Vanegas Gil (2011).

excepción, (v) que convoque al Congreso de la República para que se pronuncie sobre la conveniencia y oportunidad de la declaratoria y las medidas derivadas, y (vi) que informe a los secretarios generales de la OEA y de las Naciones Unidas sobre la declaratoria de la excepción. Sumado a ellos, la Corte también tiene que analizar los presupuestos materiales del decreto declaratorio del estado de excepción, para lo que debe analizar (a) el presupuesto fáctico, integrado por los juicios de realidad, identidad y sobreviniencia de los hechos invocados, (b) el presupuesto valorativo, orientado a valorar la gravedad e inminencia de la situación en el que se tenga en cuenta «i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado»⁶, (c) el presupuesto de suficiencia, relacionado con verificar la existencia de medidas ordinarias, establecer si fueron utilizadas y determinar si eran suficientes para superar la crisis. Y, finalmente, la Corte debe analizar también si se incurre en alguna otra prohibición constitucional como «i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales [...] ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros».⁷

En el caso de los segundos, es decir, los decretos legislativos que el presidente profiere en el marco de un estado de excepción ya declarado, dichas normas deben analizarse a partir de los mismos presupuestos formales, así como los siguientes presupuestos materiales: (i) el juicio de finalidad, que determina que todas las medidas están encaminadas a conjurar las causas de la perturbación o a impedir la extensión o agravación de sus efectos, (ii) el juicio de conexidad material, que evalúa si las medidas tienen relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria de la excepción. Este juicio debe ser realizado desde el punto de vista interno y externo, (iii) el juicio de motivación suficiente, a través del cual se analice si se presentaron razones suficientes para sustentar las medidas, (iv) el juicio de ausencia de arbitrariedad, que busca determinar que no se trate de medidas que violen prohibiciones para el ejercicio de facultades extraordinarias, (v) el juicio de intangibilidad, que tiene relación con verificar que no se afecten aquellos derechos «intocables» durante los estados de excepción, (vi) el juicio de no contradicción específica, que analiza que las medidas no contraríen la Constitución, los tratados internacionales o el marco de referencia de la actuación del Estado en dichos contextos de excepción, (vii) el juicio de incompatibilidad, que determine que cuando se suspendan las leyes se expresen las razones por las cuales

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-145 del 2020.

⁷ *Ibid.*

son irreconciliables con el estado de excepción, (viii) el juicio de necesidad, que determine la necesidad fáctica —o idoneidad— de las medidas, y la necesidad jurídica —o subsidiariedad—, (ix) el juicio de proporcionalidad y (x) el juicio de no discriminación⁸.

En virtud de lo anterior, es claro que la Corte Constitucional juega un papel particularmente importante en determinar si las medidas adoptadas por el Gobierno durante un estado de excepción son constitucionales. Es menester precisar que el control constitucional ejercido por la Corte frente a este tipo de normas permite evidenciar, a partir de su complejidad y rigurosidad, el rol especial que cumple el juez constitucional en la salvaguarda del Estado social de derecho, el equilibrio de poderes y la calidad democrática del Estado.

III. EL CONTROL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA A LOS ESTADOS DE EMERGENCIA DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

En Colombia, el primer caso de COVID-19 fue registrado el 6 de marzo del 2020. Para el 17 de marzo, cuando ya había 75 casos confirmados, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional a través del Decreto 417 del 2020, inicialmente por un periodo de 30 días. En el marco de esta primera declaratoria de emergencia, el Gobierno dictó un total de 73 decretos legislativos relacionados con el sector agropecuario, comercio, industria y turismo, contratación estatal, cultura, defensa, educación, hacienda y crédito público, interior, justicia, minas y energía, salud y protección social, servicios públicos, TICs, trabajo y seguridad social, transporte y vivienda. Esto llevó a que la Corte adoptara un total de 73 decisiones en las que analizó 1.790 disposiciones específicas. En total, el resultado de esta labor se tradujo en 35 sentencias que declararon la exequibilidad parcial o condicionada de los decretos, 34 que declararon la constitucionalidad total, y 4, la inexequibilidad. Sin embargo, vale señalar que, en total, el 79,28% de las disposiciones analizadas fueron declaradas exequibles, el 11,17% inexequibles y el 9,55% con condicionamientos o declaratorias parciales⁹.

Posteriormente, el 6 de mayo del 2020, con 8.613 casos confirmados y 378 muertes en Colombia, el presidente declaró en el Decreto 637 del 2020 un nuevo estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; inicialmente por otros 30 días. Durante este segundo periodo, el Gobierno dictó un total de 42 decretos legislativos, relacionados con los mismos sectores sobre los que se pronunció en el primer estado de emergencia. De ellos,

⁸ Cfr. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-330 de 2020.

⁹ «Estadísticas»

la Corte profirió 23 sentencias que declararon la exequibilidad total de la norma, 16 la constitucionalidad parcial o condicionada, y 3, la inexecutable. Dentro de dichas sentencias, se analizó un total de 660 disposiciones, de las cuales el 80,91% fueron declaradas exequibles, el 10,91% inexecutable y el 8,18% con exequibilidad condicionada o parcial¹⁰.

Así las cosas, la Corte Constitucional adoptó en total 115 decisiones en las que analizó la constitucionalidad de los decretos legislativos que el Gobierno dictó en el marco de dos estados de emergencia declarados en virtud de la pandemia de la COVID-19 durante el año 2020; en las que tuvo que analizar específicamente 2.450 disposiciones.

IV. LAS SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES SOBRE LA EXEQUIBILIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS EN EL 2020

Debido al gran volumen de decisiones que la Corte Constitucional colombiana adoptó en el año 2020 con respecto a la constitucionalidad de los decretos legislativos derivados de la emergencia declarada por la pandemia de la COVID-19, se dificulta hacer un análisis integral de dichas decisiones en un espacio corto y limitado; por ello, para los efectos de la presente crónica hemos elegido analizar solo 2 de las 115 sentencias que integran el universo total de casos, con las que se puedan apreciar en cierta medida algunas particularidades del control que ejerce la Corte frente a los decretos que declaran la excepción y frente a los decretos que se expiden en el ejercicio de las facultades extraordinarias que dichos estados de excepción confieren al presidente de la República.

En tal sentido, a continuación presentaremos de manera breve las dos sentencias relacionadas con los decretos 417 y 637 del 2020 que declararon el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

1. LA SENTENCIA C-145 DEL 2020 QUE DECLARÓ EXEQUIBLE EL PRIMER ESTADO DE EMERGENCIA

La Sentencia C-145 del 2020 declaró exequible el Decreto 417 del 2020, por medio del cual se declaró el primer estado de emergencia social, económico y ecológico como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. En ella, la Corte realizó el respectivo control de constitucionalidad atendiendo a los criterios que hemos señalado en el apdo. 1; sin embargo, vale la pena destacar algunas vicisitudes que hacen esta decisión interesante.

En primer lugar, vale la pena señalar que, para esta decisión, la Corte contó con un total de 48 intervenciones por parte de ciudadanos, ONGs y

¹⁰ *Ibid.*

otras entidades estatales. De ellas, 21 solicitaban que el decreto fuese declarado exequible, 10 pedían la inexecutable y 17 simplemente presentaban consideraciones de fondo respecto al decreto sin tener una solicitud expresa. Así mismo, contó con el concepto de rigor presentado por el procurador general de la nación en cabeza del Ministerio Público, señalando que el decreto era constitucional.

En cuanto al contenido del fallo, vale la pena resaltar varias cuestiones previas que no solo permiten apreciar cuál es el papel que la Corte Constitucional desempeñó durante la pandemia, sino también la posición que ha adoptado respecto a la competencia de control que debe desempeñar. En tal sentido, son tres los elementos que nos interesa resaltar más allá del análisis concreto que realizó.

En primer lugar, está el hecho de que el juez constitucional dejara en claro que para los efectos del control de constitucionalidad de los decretos declaratorios de emergencia son tres las fuentes que deben ser empleadas como parámetro de constitucionalidad: la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

En segundo lugar, destaca la caracterización que la Corte realizó respecto al control de constitucionalidad que ejerce en estos casos; tiene unas características diversas a otros análisis análogos que debe realizar ante otro tipo de normas como las leyes ordinarias y las leyes aprobatorias de tratados internacionales¹¹. En concreto, el juez constitucional señaló en esta oportunidad que este tiene carácter «i) jurisdiccional, ii) automático, iii) integral, iv) participativo, v) definitivo y vi) estricto, sin perjuicio del control político del Congreso de la República»¹².

En tercer y último lugar, llama la atención que, en esta oportunidad, la Corte acoge un criterio totalmente nuevo para el ejercicio del control de constitucionalidad del decreto, al considerar que se trata de una crisis sin precedentes durante la vigencia de la Constitución de 1991; por lo que decide aplicar un juicio atenuado, con un «nivel de intensidad que entienda las vicisitudes y particularidades»¹³ de esta situación. Así mismo, el juez constitucional señala que en razón de ello, reconoce que el Ejecutivo pueda tener un «mayor margen de apreciación para declarar el estado de emergencia, pero además para la escogencia de los remedios y soluciones que permitan una vuelta pronta a la normalidad»¹⁴.

Con relación al análisis de los presupuestos formales y materiales del Decreto 417 del 2020 basta con señalar que el juez constitucional analizó uno a uno, a partir de la motivación incluida en la norma, los requisitos establecidos en su jurisprudencia y las tres fuentes de parámetros de constitucionalidad que ya se han señalado. No obstante, es menester precisa que en razón del sentido en el que se sustentó por parte del Gobierno la declaratoria, la Corte realizó un análisis doble sobre la motivación. Por un lado, analizó los factores relacionados con la

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-145 del 2020.

¹² Cfr. Robledo Silva y Rivas-Ramírez (2020).

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-145 del 2020.

¹⁴ *Ibid.*

salud pública mundial y, por el otro, aquellos relacionados con las implicaciones económicas derivadas de dicha situación. Para ello, incluyó criterios de análisis allende la situación colombiana, de tal manera que se evaluó el comportamiento de la situación sanitaria y de salud pública a nivel mundial, la volatilidad de los mercados financieros de todo el mundo, la caída de los precios del petróleo y la crisis del mercado mundial de valores, entre otros.

Así mismo, la Corte hizo énfasis en que, cuando se trate de un estado de emergencia social, económica y ecológica por grave calamidad pública, el control material debe verificar que:

[...] i) se inscriba dentro de su definición, es decir «aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente [...] el orden económico, social o ecológico». Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico ii) debe ser no solo grave sino imprevisto; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención¹⁵.

Por último, con respecto a esta primera decisión vale la pena destacar que dos de los magistrados de la Corte salvaron parcialmente su voto al considerar que: «La Corte ha perdido una valiosa oportunidad para evitar que el Gobierno de la crisis se transforme en la regla general, cuando debe ser la excepción más reducida del Estado constitucional de derecho»¹⁶. En concreto, a juicio de los magistrados en cuestión, la decisión mayoritaria incurría en dos problemas de fondo. Por un lado, estaba que la sentencia permitía en cierta medida que el Congreso *hibernara* al no haberse pronunciado expresamente sobre el requisito del pronunciamiento por parte del Congreso respecto de la declaratoria del estado de excepción, toda vez que el mismo se encontraba aislado en *cuarentena*, así como tampoco respecto a la garantía de la voz de la *oposición*. Y por el otro, que la sentencia «ha debido concluir que efectivamente los decretos que contemplaron las medidas del aislamiento preventivo obligatorio tienen contenido o fuerza material de ley, pues limitan derechos fundamentales», toda vez que el decreto en cuestión ordenaba el aislamiento obligatorio de todos los ciudadanos¹⁷.

Por otra parte, otra de las magistradas aclaró su voto en el sentido de «resaltar el peso y la importancia del papel que el Congreso de la República debe

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos. Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-145 del 2020, pág. 1.

¹⁷ *Ibid.*

cumplir en el control de las medidas de excepción expedidas con ocasión de la pandemia»¹⁸, señalando que:

[...] el control constitucional de los decretos legislativos no puede y no debe limitarse a la mera formalidad de que el Congreso se encuentre reunido o en periodo de sesiones, sino que debe constatar la existencia de aspectos materiales como la posibilidad efectiva de ejercer sus funciones. Nada se afirma en la presente sentencia sobre las dificultades que generaron las medidas de confinamiento ordenadas a la luz de la emergencia sanitaria para que los senadores y representantes a la Cámara pudiesen ejercer el control político de forma efectiva¹⁹.

De lo anterior se desprende una discusión interesante que tiene relación directa con uno de los diferenciadores de esta decisión frente a las que la Corte Constitucional había adoptado en otras oportunidades en cuanto a las declaratorias de estados de excepción. Al respecto es claro que, en la medida en la que el juez constitucional decidió en esta oportunidad aplicar un juicio atenuado debido a que se trataba de una situación sin precedentes, pasó por alto valoraciones y discusiones que habrían permitido un análisis más comprensivo y más detallado frente a las implicaciones de la declaratoria de la emergencia. En tal sentido, una tercera parte de la sala puso de presente dichas omisiones, dejando constancia de los problemas sustanciales derivados de la decisión mayoritaria.

2. LA SENTENCIA C-307 DEL 2020, QUE DECLARÓ EXEQUIBLE EL SEGUNDO ESTADO DE EMERGENCIA

Por su parte, la Sentencia C-307 del 2020 resolvió la exequibilidad del segundo estado de emergencia declarado en el Decreto 637 del 2020. Al igual que en el caso anterior, la Corte realizó el respectivo control de constitucionalidad atendiendo a los criterios que hemos señalado en el apdo. 1; sin embargo, vale la pena destacar algunas vicisitudes que hacen de esta decisión interesante.

No obstante, previo a ello, estimamos oportuno señalar que en esta oportunidad, la participación ciudadana fue mucho menor, toda vez que solo se contó con 24 intervenciones, de las cuales 12 solicitaban la exequibilidad de la norma, 1 la constitucionalidad condicionada, 9 la inexequibilidad y 4 realizaban otro tipo de solicitud a la Corte.

Ahora bien, con relación al contenido de la decisión, es pertinente señalar que, en buena medida, la Corte mantuvo las diferentes posiciones adoptadas en la Sentencia C-145 del 2020 respecto a la forma en la que debía realizar el control de constitucionalidad al decreto legislativo que declara un estado de emergencia.

¹⁸ Diana Fajardo Rivera. Aclaración de voto a la Sentencia C-145 del 2020.

¹⁹ *Ibid.*

En tal sentido, reiteró sus consideraciones en torno a los parámetros de constitucionalidad, las características del control y los elementos o criterios que debía analizar como presupuestos de la emergencia. Sin embargo, vale señalar tres diferencias, que, pese a ser sutiles, resultan importantes en este fallo.

La primera de ellas tiene que ver con *el juicio atenuado* que debía realizar debido a la situación sin precedentes que estaba viviendo el orden constitucional. En concreto, el juez constitucional matizó esta posición que había adoptado en la Sentencia C-145 del 2020, señalando que si bien el juicio que debía adelantar tenía que valorar adecuadamente el contexto de la crisis y su desarrollo, esto no podía poner en riesgo la rigurosidad del análisis precisando que el «tribunal debe ser muy cuidadoso al momento de considerar el margen de apreciación del gobierno para declarar la emergencia y para adoptar las medidas necesarias para hacerle frente, como ya lo fue en dicha sentencia, pues las consecuencias de la crisis se han agravado»²⁰.

Este sutil cambio en su posición respecto a la rigurosidad del análisis que debía adelantar el juez constitucional se evidencia, en particular en lo que respecta al análisis frente a la motivación y las causas de un nuevo estado de emergencia. En ese sentido, es de resaltar en cuanto a la Sentencia C-307 del 2020 que la Corte Constitucional hizo un importante esfuerzo en analizar con mayor rigurosidad las razones que motivaban un segundo y nuevo estado de emergencia. En tal sentido, es apreciable en la decisión la forma en la que la Corte valora el escalamiento de la emergencia sanitaria a nivel mundial, teniendo presente la imprevisibilidad que tenía la misma haciendo uso inclusive al insistir en la complejidad con la que se debía hacer el juicio de sobreviniencia de los hechos; en particular teniendo en cuenta que el Decreto 637 del 2020 había sido adoptado pocos días después de que hubiese concluido la vigencia del primer estado de emergencia.

Para tales efectos, la Corte realizó un análisis cuantitativo y cualitativo respecto a las emergencias sociales, económicas y ecológicas que se habían presentado durante la vigencia de la Constitución de 1991, a partir de dos criterios: la causa de la crisis y la decisión de la Corte Constitucional. Respecto al primero concluyó que solo el 46,67% de las crisis habían sido generadas por factores naturales, y de las cuales las más cercanas a la pandemia de la COVID-19 eran las relativas a situaciones de clima extremo o a movimientos telúricos y sus consecuencias. En ese mismo sentido, recalcó lo novedosas que resultaban las crisis sanitarias en el país, así como sus consecuencias. Mientras que sobre las decisiones de la Corte anotó que solo en una oportunidad se había declarado inexecutable un estado de emergencia a raíz de la ausencia de los criterios sobreviniencia y suficiencia²¹.

De allí que en el juicio de sobreviniencia concluyera que:

²⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-307 del 2020.

²¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-216 del 2011.

A diferencia de lo juzgado en la Sentencia C-216 de 2011, en este caso todos los efectos de la COVID-19 no podían preverse de manera adecuada desde la primera declaratoria del estado de emergencia, en razón del conocimiento y experiencia disponibles en ese momento eran incipientes y del carácter dinámico de la crisis, con la posibilidad latente de rebrotes o de mutaciones en la genética del virus, para hablar de dos de sus variables más destacadas. Las proyecciones hechas sobre tales efectos, han tenido que ser rectificadas, para peor y a veces para mucho peor, en vista del desarrollo de la crisis. Si bien ya se tenía noticia de la crisis al momento de hacer la primera declaratoria, además de que sus efectos se han agravado rápida e inusitadamente, en su desarrollo ha habido nuevos efectos, impensables en dicho momento, como los que se han puesto en evidencia en el análisis probatorio hecho en el fundamento jurídico anterior²².

Sin embargo, uno de los magistrados —que había salvado su voto en la Sentencia C-145 del 2020— aclaró su voto en la sentencia, precisamente por esta razón. En concreto, insistió que el uso de los estados de excepción debía ser de uso excepcional. En tal sentido, argumentó que en una segunda declaratoria de emergencia el Gobierno no puede utilizar el argumento del carácter extraordinario de la situación y, por el contrario, tiene una carga argumentativa mayor, en la que debe demostrar que las medidas que fueron adoptadas durante el primer estado de excepción no fueron suficientes, pese a su propia diligencia. Así mismo, argumentó que «el presidente de la república tiene la carga de probar que la única opción institucional es la declaratoria de un (nuevo) estado de excepción en lugar de las vías ordinarias previstas por el sistema constitucional»²³.

El magistrado que aclaró su voto también hizo énfasis que en razón a dicha carga argumentativa que tenía el presidente y la exigencia de un mayor nivel de exigencia en el análisis de la constitucionalidad del decreto que declaró la excepción, la Corte tendría que haber realizado un análisis más cuidadoso. En concreto, hizo referencia a la posibilidad de que el Congreso de la República, al estar sesionando en ese momento, «podría haber promovido una agenda legislativa prioritaria que propiciara una reacción conjunta, coordinada, deliberativamente cualificada y con fines estructurales frente a una crisis que requiere medidas de largo alcance»²⁴.

En suma, como se puede ver, la decisión de la Corte Constitucional respecto a la declaratoria del segundo estado de emergencia mantuvo en buena medida la misma posición respecto al papel del juez constitucional frente al control a los estados de excepción. En particular en el entendido, que pese a que matizó sutilmente la «flexibilidad» frente al juicio de constitucionalidad, se mantuvo frente a un ejercicio en medio de todo superficial en el que, como bien lo señaló uno

²² Corte Constitucional. Sentencia C-307 del 2020.

²³ José Fernando Reyes Cuartas. Aclaración de voto a la Sentencia C-307 del 2020.

²⁴ *Ibid.*

de los magistrados, desconoció en cierto sentido el carácter excepcional de los estados de excepción.

IV. CONCLUSIONES

En las últimas páginas hemos intentado ofrecer una aproximación general y panorámica a la forma en la que la Corte Constitucional debe realizar un control de constitucionalidad a los decretos legislativos que el Gobierno profiere en el contexto de un estado de excepción. En tal sentido, hemos explicado de manera muy breve cuáles son los diferentes parámetros y criterios que deben integrarse en este tipo de análisis y hemos diferenciado el alcance de los mismos respecto a los decretos declaratorios de los estados de excepción y los decretos legislativos que se adoptan durante la vigencia de dichos estados.

A partir de dichas precisiones hemos presentado una panorámica sobre el trabajo que adelantó la Corte Constitucional durante el año 2020 en el marco de los dos estados de emergencia social, económica y ecológica que fueron decretados por el presidente a raíz de la pandemia de la COVID-19, para comentar con algo más de detalle dos de las decisiones más importantes de este periodo: las sentencias que declararon la exequibilidad de los decretos 417 y 637 del 2020, con los que se declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional.

Debido al espacio limitado con el que contamos y considerando que en el primer apartado del texto hicimos una caracterización general de todos los criterios que el juez constitucional debe incorporar en sus decisiones respecto de la constitucionalidad de decretos legislativos, en el tercer apartado nos concentramos en destacar las particularidades de esas dos sentencias: la C-145 del 2020 y la C-307 del 2020. De ellas, en esencia, vale resaltar principalmente la flexibilización implícita que reconoció para el análisis de la constitucionalidad de ambos decretos, al considerar que se trataba de una situación sin precedentes en la historia constitucional colombiana; lo que condujo en buena medida a que en las decisiones, el juez constitucional obviara discusiones de importante calado en el contexto de un Estado social de derecho como el colombiano.

Tal y como fue destacado por los diferentes magistrados que salvaron y aclararon su voto frente a estas dos providencias, en esta oportunidad, pese a que la Corte Constitucional adelantó una labor titánica al analizar 115 decretos legislativos —además de las demás causas que juzga normalmente en un año de trabajo—, omitió algunas valoraciones importantes en el marco del ejercicio de control que tenía que realizar frente a las normas que dieron origen y legitimaron los 113 decretos restantes.

Al respecto es importante señalar que con independencia de la gravedad de la situación que ocasionó la crisis sanitaria y económica en el país, la Corte debería haber tenido presente que los estados de excepción tienen una naturaleza excepcional y, en todo caso, transitoria. En tal sentido, habría sido importante

que el juez constitucional lo hubiese valorado, teniendo en cuenta, entre otros factores, la finalidad que persigue la norma constitucional al limitar los supuestos y la duración de los periodos de excepción, la historia constitucional colombiana que demuestra que los estados de excepción han sido utilizados con frecuencia como un mecanismo para hacer de la excepcionalidad una regla que permita el uso de facultades extraordinarias al presidente de la República y la necesidad y utilidad de fortalecer los mecanismos ordinarios para mantener la estructura y la estabilidad institucional del país.

En ese sentido, la Corte Constitucional, pese a que realizó un buen trabajo como guardiana de la Constitución en el que respondió a la urgencia de la situación, habría podido realizar una labor más rigurosa y juiciosa en la que, al menos en el marco de la declaratoria de los estados de excepción, no hubiese tenido los presupuestos formales y sustanciales como una simple lista de chequeo, sino que, por el contrario, hubiese realizado un análisis más profundo frente a las implicaciones de cada uno de ellos. En particular si se tiene en cuenta que a partir de dichas declaratorias se legitimó que cerca de un año se mantuvieran fuertes limitaciones a los derechos fundamentales de las personas que condujeron, a su vez, al escalamiento de los altos niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad que han afectado históricamente al país; los cuales quedaron evidenciados, por ejemplo, con la irrupción de uno de los mayores y más violentos paros en la historia del país.

Bibliografía

- Constitución Política de Colombia de 1991.
Corte Constitucional. Sentencia C-216 del 2011.
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-145 del 2020.
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-307 del 2020.
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-330 de 2020.
Corte Constitucional de Colombia. «Estadísticas». Encuentre aquí la información sobre el control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Emergencia Social, Económico y Ecológico. Disponible en: <https://bit.ly/2ZsPzxv>.
Fajardo Rivera, D. (2020). Aclaración de voto a la Sentencia C-145 del 2020.
Reyes Cuartas, J. F. (2020). Aclaración de voto a la Sentencia C-307 del 2020.
Reyes Cuartas, J. F. y Rojas Ríos, A. (2020). Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-145 del 2020.
Robledo Silva, P. y Rivas-Ramírez, D. (2020). Una breve lectura en clave indígena de la jurisprudencia constitucional colombiana del 2019 sobre tratados de inversión. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 24 (2), 559-572. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.24.19>.
Vanegas Gil, P. P. (2011). La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después. *Revista Derecho del Estado*, 27, 261-290.