

SARS-CoV-2 y derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: incidencia de las medidas implementadas en los derechos a la salud, al agua y al trabajo, a raíz del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020

Presentado por:

Ana María Acosta Vélez y Federico Mesa Lopera

Monografía para optar al título de abogado

Asesor:

Manuel José Gómez Restrepo

UNIVERSIDAD EAFIT

Escuela de Derecho

Medellín

2020

TABLA DE CONTENIDO

<u>Introducción.....</u>	<u>5</u>
<u>1. Primera Sección: Conceptos preliminares.....</u>	<u>10</u>
<u>1.1. Estados de excepción en Colombia.....</u>	<u>10</u>
<u>1.1.1. Historia.....</u>	<u>12</u>
<u>1.1.2. Tipos de estados de excepción en la Constitución Política de 1991 y sus características.....</u>	<u>19</u>
<u>1.1.3. Principios que rigen los estados de excepción en la Constitución Política de 1991.....</u>	<u>22</u>
<u>1.1.4. Controles a los estados de excepción en la Constitución Política de 1991.....</u>	<u>23</u>
<u>1.2. Derechos económicos, sociales y culturales -DESC-.....</u>	<u>28</u>
<u>1.2.1. Historia.....</u>	<u>30</u>
<u>1.2.2. Obligaciones que surgen para los estados en virtud de los DESC.....</u>	<u>32</u>
<u>1.2.3. Desarrollo de los DESC en Colombia.....</u>	<u>33</u>
<u>1.2.4. Protección y evolución de los derechos a la salud, al trabajo y al agua en Colombia.....</u>	<u>36</u>
<u>2. Segunda Sección: Situación de los DESC a la salud, al agua y al trabajo en el marco del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.....</u>	<u>39</u>
<u>2.1. Rastreo y categorización de las medidas tomadas bajo el Decreto 417 de 2020...39</u>	
<u>2.1.1. Derecho a la salud.....</u>	<u>39</u>
<u>2.1.2. Derecho al agua.....</u>	<u>41</u>
<u>2.1.3. Derecho al trabajo.....</u>	<u>43</u>

<u>2.2. Análisis de las medidas implementadas por los decretos categorizados, en relación con su atención a los DESC a la salud, al agua y al trabajo.....</u>	<u>45</u>
<u>2.2.1. Derecho a la salud.....</u>	<u>45</u>
<u>2.2.1.1. Decretos legislativos.....</u>	<u>46</u>
<u>2.2.1.2. Decretos ordinarios.....</u>	<u>54</u>
<u>2.2.1.3. Otras normas.....</u>	<u>56</u>
<u>2.2.2. Derecho al agua.....</u>	<u>57</u>
<u>2.2.2.1. Decretos legislativos.....</u>	<u>57</u>
<u>2.2.2.2. Decretos ordinarios.....</u>	<u>62</u>
<u>2.2.2.3. Otras normas.....</u>	<u>63</u>
<u>2.2.3. Derecho al trabajo.....</u>	<u>63</u>
<u>2.2.3.1. Decretos legislativos.....</u>	<u>64</u>
<u>2.2.3.2. Decretos ordinarios.....</u>	<u>71</u>
<u>2.2.3.3. Otras normas.....</u>	<u>73</u>
<u>2.3. Otras medidas no categorizadas que impactan los DESC a la salud, al agua y al trabajo.....</u>	<u>75</u>
<u>Conclusiones.....</u>	<u>76</u>
<u>Referencias.....</u>	<u>81</u>

ÍNDICE DE TABLAS

Derecho a la salud:

Tabla 1. Decretos legislativos.....39

Tabla 2. Decretos ordinarios.....41

Tabla 3. Otras normas.....41

Derecho al agua:

Tabla 4. Decretos legislativos.....41

Tabla 5. Decretos ordinarios.....42

Tabla 6. Otras normas.....42

Derecho al trabajo:

Tabla 7. Decretos legislativos.....43

Tabla 8. Decretos ordinarios.....44

Tabla 9. Otras normas.....44

INTRODUCCIÓN

El Síndrome Respiratorio Agudo Severo Coronavirus 2 (SARS-CoV-2) surgió en noviembre de 2019 según el informe dado por el diario “South China Morning Post” de Hong Kong (2020), como una enfermedad infecciosa localizada principalmente en el continente asiático, con epicentro en la ciudad de Wuhan, ubicada en el centro de China.

A partir de su origen, el virus comenzó rápidamente a propagarse en otros países, afectando fuertemente en un primer momento a Europa occidental, con mayor presencia en Italia y España. Posteriormente, se confirmó la presencia de casos en América, África y Oceanía, ocasionando que el 11 de marzo de 2020, el brote de SARS-CoV-2 fuera declarado como una pandemia, así:

Desde la OMS hemos llevado a cabo una evaluación permanente de este brote y estamos profundamente preocupados tanto por los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción. Por estas razones, hemos llegado a la conclusión de que la COVID-19 puede considerarse una pandemia. (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Las primeras cifras que se conocieron de la enfermedad pusieron en vilo a la población mundial, pues los contagios se incrementaban cada vez con mayor celeridad y la tasa de mortalidad iba en aumento por la imposibilidad de controlar el virus debido al gran número de infectados.

Era tal la propagación del SARS-CoV-2, que el epicentro de la enfermedad había variado constantemente desde su aparición, iniciando en la mencionada ciudad de Wuhan, China; pasando luego a la región de Bérgamo, al norte de Italia; posteriormente, situándose en el estado de Nueva York, en los Estados Unidos y, más adelante, presentando un gran foco de contagios en Sudamérica, específicamente en Brasil, que incluso se posicionó como el segundo país en el mundo con más casos positivos confirmados.

Desde luego, Colombia no ha sido ajena a esta problemática y, en este sentido, desde la confirmación oficial de su primer caso de SARS-CoV-2, a septiembre de 2020, el número de personas infectadas ha incrementado día tras día, dejando una cifra cercana a los 820.000

contagios y 26.000 muertes conforme a los registros que entrega diariamente el Instituto Nacional de Salud y que, seguramente, continuarán en ascenso.

En el país, esta situación ha implicado un sinnúmero de cambios en la forma de vivir de las personas, con base en las medidas que, tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales, han debido implementar en aras de hacer frente a la problemática.

En este contexto, el 17 de marzo 2020, el Presidente de la República profirió el Decreto 417, mediante el cual se instaura el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional a causa de la pandemia por SARS-CoV-2 en el país.

Por ello, creemos menester iniciar una investigación, pues son sumamente importantes este tipo de trabajos ante la situación tan excepcional e inédita a la que hoy asistimos, toda vez que prácticamente ninguna de las personas que se encuentran hoy con vida, había presenciado una pandemia de tal magnitud.

En este nuevo escenario, en Colombia nos hemos enfrentado a drásticas medidas para las cuales nadie se encontraba completamente preparado. La más impactante de ellas, se tomó por primera vez el 22 de marzo del año en curso con la expedición del Decreto 457, consagrando un aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional. No obstante, este Decreto no ostenta el carácter de decreto legislativo¹, sino que formalmente fue expedido como un decreto ordinario.

Sin embargo, cabe recordar que esta medida fue tomada con posterioridad a muchas otras de carácter local que se venían direccionando e implementando en el mismo sentido de las medidas que dicta el Decreto 457, como fue el caso de la llamada Cuarentena por la vida en el Departamento de Antioquia, realizada mediante el Decreto 2020070001025 del 19 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 2020070001026 del 20 de marzo de 2020; y el Simulacro vital en el Distrito Capital de Bogotá mediante los Decretos 090 del 19 de marzo de 2020 y 091 del 22 de marzo de 2020, así como una amplia gama de toques de queda en diferentes municipios y departamentos del país.

En este sentido, el Decreto 457 contribuyó a la unificación y armonización del panorama nacional frente al aislamiento social y fue el primero de una lista de decretos que ampliaron el

¹ Los decretos legislativos son aquellos que profiere el Presidente de la República en virtud de un Estado de Excepción.

plazo del confinamiento obligatorio, a saber, los Decretos 531 del 8 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo, 749 del 28 de mayo, 878 del 25 de junio, 990 del 9 de julio y 1076 del 28 de julio.

Esta restricción de derechos, especialmente el de locomoción contemplado en el artículo 24 de la Constitución, entre otros, han desencadenado por obvias razones en problemáticas de diversa índole que afectan el normal discurrir de la vida de las personas en todas sus esferas.

Por un lado, la economía recibió un impacto bastante fuerte, la producción debió suspenderse casi en su totalidad, para las empresas ha sido difícil asumir todos sus gastos y el desempleo se ha incrementado ante las masivas suspensiones y terminaciones de contratos de trabajo, sin contar con los trabajadores independientes e informales, que son mayoría en nuestro país y que se encuentran sumidos en una profunda crisis.

La anterior es una situación a todas luces alarmante, pues si las personas no generan ningún tipo de ingreso, se obstaculiza frontalmente su capacidad de sustento y supervivencia, al tiempo que no se realizan transacciones que dinamicen la economía y soporten la industria, por lo que la ausencia de trabajo, el desconocimiento de las garantías de los empleados y la situación de socorro en la que se encuentran millones de personas que se sustentan con lo que obtienen a diario, es una tarea urgente sobre la que el Gobierno Nacional debe intervenir, en busca de un resarcimiento a través de medidas que contrarresten estas situaciones.

Por otra parte, tratándose de una crisis sanitaria, el sistema de salud adquiere un carácter protagónico y se torna indispensable, por lo que han comenzado a hacerse aún más ostensibles las múltiples carencias de nuestro sistema no solo a nivel de insumos, sino también a nivel de cobertura de los servicios, de tal forma que para afrontar la crisis es indispensable replantear y reorganizar muchos asuntos para desescalar los efectos negativos de la pandemia.

En consonancia con lo anterior, al verse la salubridad pública completamente expuesta y en grave peligro, otro tema como es el derecho al agua adquiere gran relevancia en el panorama, pues a falta de una solución médica que pueda ofrecernos la ciencia, además del distanciamiento social, las correctas prácticas de aseo e higiene son las únicas tácticas con las que contamos para combatir preliminarmente la enfermedad.

No obstante, en nuestro país el acceso al agua potable es un asunto que tradicionalmente ha sido muy desafortunado, pues, de conformidad con cifras del DANE, 2018 (citado en El Nuevo

Siglo, 2019), 3.6 millones de colombianos no contaban con disponibilidad del recurso hídrico en condiciones de potabilidad y saneamiento adecuadas, de tal suerte que en los lugares donde se presenta en mayor medida esta problemática, existen muchas más probabilidades de una expansión desmedida del virus y es un asunto que el Estado debe asumir con celeridad.

Considerando la situación sin precedentes a la que se enfrenta la humanidad y, en específico, las dificultades que preliminarmente se han observado en el caso de Colombia, impera la necesidad de iniciar una investigación en la que pretendemos abordar una de las muchas órbitas de la vida de las personas que se están viendo fuertemente afectadas a partir de la pandemia, como lo son los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Para ello, esta investigación se enfocará puntualmente en los DESC a la salud, al agua y al trabajo, toda vez que son sin lugar a dudas unos de los más golpeados, y se analizarán con base en las decisiones que el Ejecutivo pueda haber tomado para la salvaguarda y garantía de su goce efectivo, a partir de los decretos legislativos expedidos en virtud del Decreto 417 de 2020, que establece el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En este sentido, se realizará, en un primer momento, una aproximación a cuestiones básicas preliminares que envuelven el tema que nos convoca, que no son más que los conceptos de estados de excepción y DESC. Así pues, profundizaremos en distintos aspectos de estos, tales como su devenir histórico, sus clasificaciones o distintos tipos y sus características e importancia en el ordenamiento jurídico, pero también ontológicamente en la vida de las personas.

Con posterioridad a este primer análisis que nos permita sentar un punto claro de partida para abarcar todas las vicisitudes del momento histórico actual, pretendemos adentrarnos en las medidas implementadas por parte del Gobierno Nacional con los decretos legislativos, resoluciones, circulares y demás normatividad relacionada con los DESC al trabajo, a la salud y al agua.

Para tal fin, en esta instancia se procederá, antes que nada, a rastrear dichas medidas con el objetivo de luego categorizarlas entre las que persiguen la salvaguarda de cada uno de los tres derechos, cuáles son las medidas que implementan y en qué términos lo hacen.

Así, teniendo las medidas sistematizadas, se continuará con la evaluación de su efectividad, su incidencia en los niveles de protección y su capacidad de garantizar el goce efectivo de los

DESC al trabajo, a la salud y al agua en el marco de la pandemia que actualmente atravesamos, y en medio de la cual es necesario garantizar que las acciones encaminadas a conjurarla se ejecuten de la mejor forma posible.

1. PRIMERA SECCIÓN: CONCEPTOS PRELIMINARES

1.1. Estados de excepción en Colombia

Por regla general, es sabido que un Estado, en su papel de ser la institución reguladora de la vida en sociedad de mayor envergadura en la época moderna, cuenta con todo un andamiaje preestablecido para dar manejo a todas las situaciones que cotidianamente se presentan de conformidad con sus objetivos, fines y deseos.

No obstante, como nos ocurre a todos, los Estados no son ajenos a fenómenos de carácter imprevisto que atenten contra lo que pueda considerarse como normalidad. En ese sentido, en Colombia y en general en la comunidad internacional se ha instaurado un mecanismo para facilitar que, ante el advenimiento intempestivo de situaciones coyunturales que puedan poner en jaque al Estado como institución, o a los ciudadanos mismos, se posea una herramienta que facilite la superación de la crisis.

Se trata, entonces, del concepto de estado de excepción, que con base en lo señalado por el alemán Carl Schmitt (citado en Mendieta-González y Tobón-Tobón, 2017), es aquel que surge ante una situación de excepcionalidad, necesidad o anormalidad, que confronta, desde luego, la normalidad o, en otras palabras, el estado de derecho, obstaculizando su desenvolvimiento de forma regular

En contraposición con lo que manifestaba Schmitt, Walter Benjamin (citado en Flores, 2014) concebía la excepción como el surgimiento de una nueva regla, por lo que veía el estado de excepción, no como un mecanismo transitorio, sino como uno permanente, a partir del cual revolucionar la normalidad anterior y transformarla. Schmitt, en cambio, contemplaba al estado de excepción únicamente como una estrategia para recobrar la normalidad y armonía. La diferencia en este punto radica en que Benjamin manifestaba que para él no era posible hablar de armonía en un Estado y que nos encontrábamos permanentemente en un estado de guerra.

Planteado lo anterior, nos decantamos por acogernos a la teoría de Carl Schmitt, a la par con la mayoría de la doctrina que se ha pronunciado sobre la materia, toda vez que, a modo de opinión personal, consideramos que la figura del estado de excepción es una herramienta que debe emplearse única y exclusivamente de manera temporal y excepcional, a raíz de una situación que en verdad lo amerite, pero bajo ninguna circunstancia podrá prolongarse en el tiempo, más allá de lo que se haga necesario para superar la situación de anormalidad.

Aun así, algo rescatable en Benjamin es que hace referencia a lo que, en últimas, ha sido un problema en Colombia que, como reseña Barreto Rozo (2006), no es más que el constante y prolongado abuso de la figura de estados de excepción, en virtud del cual la anormalidad deviene en una suerte de nueva normalidad.

Sin embargo, mirándolo netamente desde el campo del deber ser, creemos firmemente que la estructura normativa de un Estado se encuentra teleológicamente predefinida, es decir, encaminada a obtener el mayor acercamiento posible a la consecución de sus fines e ideales, por lo que, ante el acontecimiento de una situación de carácter excepcional, lo deseado será retornar rápidamente al camino definido de manera previa, en conclusión, a la normalidad. Es allí donde radica la importancia de la postura de Schmitt, pues contempla al estado de excepción como un artilugio puramente pasajero.

En el caso colombiano, nuestra actual Constitución Política de 1991 consagra distintos supuestos en los que el Presidente, en su calidad de máximo director de la Rama Ejecutiva, ostenta la posibilidad de declarar un estado de excepción, con la finalidad de dotarse de poderes especiales o más amplios respecto de aquellos de los que normalmente goza, que le permitan obrar con mayor celeridad y contundencia, en aras de conjurar la crisis.

A pesar de lo anterior, nos encontramos ante un concepto antiquísimo en nuestro ordenamiento jurídico, cuya concepción no se remonta simplemente a la Carta Política de 1991. Por el contrario, es un mecanismo del que ya se hallaba registro en la Constitución de 1821, es decir, hace 199 años, por lo que es menester iniciar un recuento completo del trasegar del concepto de estado de excepción por el campo jurídico colombiano.

Aunado al recuento de la historia, procederemos también a exponer los diferentes tipos de estados de excepción que se consagran en el país, pues no toda situación excepcional comporta las mismas razones, o representa los mismos peligros, por lo que se ha hecho necesario clasificarlas y, en ese sentido, es importante conocer sus características.

Así mismo, es importante analizar además los principios que rigen los estados de excepción en el espectro normativo colombiano, pues, aunque se trate de situaciones excepcionales, valga la redundancia, para las cuales no se hallan en el ordenamiento normas que abarquen la problemática, es necesario mantener en el accionar gubernamental los lineamientos básicos que fundamentan nuestro Estado.

Por último, se realizará un estudio acerca de los controles que se establecen a los poderes especiales que se otorgan a la Rama Ejecutiva como consecuencia de la proclamación de un estado de excepción, toda vez que esto se hace imprescindible en un estado de derecho como el nuestro, con la finalidad de respetar y aplicar el principio de separación de poderes.

1.1.1. Historia

Tal como se anunció en el acápite anterior, la figura del estado de excepción ha acompañado al ordenamiento jurídico colombiano desde sus albores. Prueba de ello, es que, desde la conformación de Colombia como República, mediante nuestra primera Constitución Política, que data del año 1821, se incluyó el mecanismo de estado de excepción en su artículo 128, con la finalidad de confrontar crisis a través de medidas extraordinarias, salvaguardando la conservación del Estado.

Así pues, el artículo 128 del texto constitucional de 1821 rezaba lo siguiente:

En los casos de conmoción interior a mano armada que amenace la seguridad de la República, y en los de una invasión exterior repentina, puede, con previo acuerdo y consentimiento del Congreso, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables y que no esté comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones. Si el Congreso no estuviere reunido, tendrá la facultad por sí solo; pero le convocará sin la menor demora, para proceder conforme a sus acuerdos. Esta extraordinaria autorización será limitada únicamente a los lugares y tiempo indispensablemente necesarios.
(Constitución Política de Colombia, 1821).

A partir de la lectura del artículo, pueden claramente identificarse algunas características que componían la figura del estado de excepción de la época. Por una parte, se advierte que el mecanismo pretendía proteger únicamente dos situaciones excepcionales. La primera de ellas, la conmoción interior a mano armada y, la segunda, la invasión exterior repentina.

Así mismo, algo que sobresale del mencionado artículo 128 es la necesidad de que las medidas extraordinarias implementadas por el Presidente gozaran del consentimiento del Congreso.

Prosiguiendo en la historia, en 1830 se expide una nueva Constitución Política, producto de grandes cambios en la estructura del país como resultado de la disolución de La Gran Colombia y la conversión de la República de Colombia en la República de la Nueva Granada en 1831. Sin embargo, es de precisar que esta nueva Carta Política, no contenía la posibilidad de tomar medidas excepcionales en situaciones de anormalidad, por lo que desaparece temporalmente la figura del estado de excepción en el país.

En 1831 el país se encontraba sumido en medio de conflictos de poder, lo que generó, de conformidad con lo que advierte Echeverri Duque (2014), que el entonces Presidente Rafael Urdaneta anunciara su retiro puesto que la no consagración de estados de excepción le impidió dar un manejo apropiado a la crisis. En esta línea, toma el poder el General Domingo Caicedo, al tiempo que se convoca una nueva asamblea constituyente, que desencadenaría en la promulgación de una nueva Constitución Política el 1 de marzo de 1832.

Esta nueva Carta, sí disponía en sus artículos 108 y 109 situaciones de anormalidad para las que ofrecía la posibilidad de que el Ejecutivo emprendiera acciones extraordinarias para recobrar la armonía. A continuación, se trae a colación el texto del mencionado artículo 108:

Artículo 108.- En los casos de grave peligro por causa de conmoción interior, o de ataque exterior, que amenace la seguridad de la República, el Poder Ejecutivo ocurrirá al congreso, y en su receso, al Consejo de Estado, para que, considerando la urgencia, según el informe del ejecutivo, le conceda, con las restricciones que estime convenientes, en todo o en parte, las siguientes facultades:

1. Para llamar al servicio aquella parte de la guardia nacional que se considere necesaria;

2. Para negociar la anticipación que se juzgue indispensable, de las contribuciones y rendimientos de las rentas nacionales, (...);

3. (...) siendo informado de que se trama contra la tranquilidad o seguridad de la República, pueda expedir órdenes de comparecencia o arresto contra los indiciados de este crimen, interrogarlos o hacerlos interrogar, (...);

4. Para conceder amnistías o indultos generales o particulares. (Constitución Política de Colombia, 1832).

Al analizar estos dos artículos, se extrae que, en comparación con las disposiciones de la Constitución de 1821, las dos situaciones de excepcionalidad continúan siendo muy similares, al tratarse de conmoción interior (sin hacer ahora referencia a que fuera a mano armada) y ataque exterior (antes llamado invasión exterior repentina).

De igual manera, continúa teniendo vigencia el requisito de contar con la aprobación del Congreso, con la diferencia que, en ausencia de este, no puede el Presidente ejecutar las medidas por sí solo, sino que debe acudir ante el Consejo de Estado.

No obstante, se encuentran grandes diferencias en un punto central establecido en el artículo 108 de esta Carta de 1832, el cual hace referencia a las facultades que se le otorgarán, dependiendo de la urgencia, al Ejecutivo para combatir las situaciones excepcionales, es decir, se limitan las medidas que eventualmente puede tomar el Presidente, cuando en 1821 únicamente dependía de que estuvieran encaminadas a superar la situación.

Sobre este punto encontramos aspectos que consideramos contradictorios, teniendo en cuenta la concepción de estado de excepción que hemos acogido durante este escrito, toda vez que pareciera que este artículo limita tanto las facultades, que ignora lo que debe entenderse por una situación anormal e imprevista.

Es decir, partimos de la base de que la necesidad de contemplar la figura de estado de excepción, surge ante el posible acontecimiento de situaciones que sobrepasan la capacidad de reacción de las normas establecidas previamente en un ordenamiento, por lo que es necesario acudir a la expedición de una nueva normatividad temporal.

Por lo tanto, suponer que con anterioridad se puedan circunscribir todas las medidas que serán necesarias para superar una crisis cuyas características aún desconocemos, olvida el concepto mismo de estado de excepción y deviene más bien en una norma que podría integrar

permanentemente el ordenamiento y que haría innecesario proponer figuras como la que nos encontramos estudiando, pues las supuestas situaciones “imprevistas”, ya estarían totalmente planificadas.

Continuando con el hilo histórico, surgió la Carta Política de 1843, la cual no consagraba, al igual que la Carta de 1830 la figura de estado de excepción o anormalidad, simplemente se limitó a asignar al Presidente la conservación el orden interno y la supresión de todo tipo de ataque exterior, pero no lo surte de facultades extraordinarias para ello.

Ulteriormente, entramos en el país en un período de cambios constitucionales, en el cual se expiden tres constituciones en un corto lapso. La primera de ellas se promulga en el año 1853 y significaría la última Constitución de la República de la Nueva Granada. Luego, se expide la Constitución Política de 1858 que nos convierte en la Confederación Granadina y, por último, surge la Constitución de 1863, conocida como la Constitución de Rionegro, mediante la cual se conforman los Estados Unidos de Colombia.

Estas tres constituciones de mediados del Siglo XIX, coinciden en no haber considerado la figura de los estados de excepción como medio para enfrentar las situaciones críticas de anormalidad.

Agotado lo anterior, el país entra en la etapa conocida como la Regeneración, a partir del cual se gesta la Constitución Política de 1886, que es hasta ahora la que más ha durado en vigencia a lo largo de nuestros más de doscientos años de vida republicana.

En esta Constitución de 1886, se retoma después de 43 años la figura del estado de excepción, nombrada en dicha Carta como estado de sitio. De esta manera, el artículo 118, numeral 8 y el artículo 121 serían los que se encargarían de volver a incorporar el mecanismo al ordenamiento, en los términos que a continuación se presentan:

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo: (...) 8. Dictar en los casos y con las formalidades prescritas en el Artículo 121, decretos que tengan fuerza legislativa. (Constitución Política de Colombia, 1886).

Artículo 121.- En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. (...) Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros. (...).
(Constitución Política de Colombia, 1886).

Se observa entonces que el regreso de la figura de estado de excepción se da mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias nunca antes concedidas al Poder Ejecutivo, pues cuentan con muy pocos límites para su ejercicio, aunque impone un requisito que más adelante conservaría la actual Carta de 1991 y es el de que el Presidente y la totalidad de sus ministros suscriban la declaración de estado de sitio.

Adicionalmente, se encuentra por primera vez la figura de decreto legislativo, que es aquel que expide el presidente para tomar medidas en medio de un estado de excepción, o, en este caso, un estado de sitio, con el objetivo de superar la crisis que lo genera. En la actualidad, continúan existiendo los decretos legislativos, ostentando similares características.

Durante la vigencia de esta Constitución de 1886 se realizaron diversas reformas entre las que conviene destacar el Acto Legislativo 3 del 31 de octubre de 1910, el cual, entre muchas otras reformas, prohibió que el ejecutivo derogara leyes durante la vigencia de un estado de sitio, y resaltó que solo era admisible la suspensión de su vigencia en el lapso que durara la situación de anormalidad.

Así mismo, vale la pena resaltar el Acto Legislativo 1 de 1960, que reformó el artículo 121 de la Constitución de 1886, agregando dos etapas fundamentales al ejercicio de las facultades excepcionales que este artículo otorga al Presidente.

La primera de dichas etapas haría referencia a un control político, en virtud del cual el Presidente debe convocar al Congreso de la República en el mismo decreto en que declare el estado de sitio.

A partir de lo anterior, correspondía al Congreso permanecer reunido mientras estuviera vigente el estado de sitio para revisar los decretos legislativos expedidos por el Ejecutivo en medio de la crisis y, si lo considerare necesario, pasar a la segunda etapa, que sería un control de constitucionalidad a los decretos señalados por el Congreso, asignado a la Corte Suprema de Justicia.

En esta misma línea, cabe subrayar el Acto Legislativo 1 de 1968 el cual nuevamente reformó el artículo 121 de la Carta de 1886, así como el artículo 122. Frente al primero, introdujo el control de constitucionalidad automático de todos los decretos proferidos con base en un estado de sitio, dejándolo en manos de la Corte Suprema de Justicia; e introdujo otra limitante en la declaración de estados de sitio: el respeto por las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario.

La reforma al artículo 122 de la Constitución versó sobre la creación del estado de emergencia económica y social, que, a pesar de ser disímil del estado de sitio, coincidía con este en que otorgaba facultades excepcionales al Presidente a partir de su declaración y en que tenía control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia. El texto del artículo quedó así:

Quando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el Artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. (...) Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores. (...) (Acto Legislativo 1, 1968).

Es importante reseñar este artículo, pues como se ha evidenciado en todo este recorrido, hasta el momento, únicamente los casos de conmoción interior y ataque exterior generaban el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente, por lo que se amplía en este caso el espectro de supuestos en los que puede ser necesario investir al Presidente con estas facultades.

Algo adicional a tener en cuenta, es el límite temporal que introduce el artículo, el cual no se contempla para los estados de sitio, consistente en que el Presidente no estaba facultado para instaurar el estado de emergencia durante más de noventa días al año.

A pesar del largo período en el cual rigió esta Constitución y de las diversas reformas realizadas en materia de estados de excepción con la finalidad de limitar el ejercicio de facultades por parte del Ejecutivo, es menester poner de presente que durante la vigencia de la misma se abusó de la figura, a tal punto que la excepcionalidad fue la regla general, pues los estados de sitio se prolongaban indefinidamente en el tiempo, porque el Presidente podía aprovecharse de ellos para gozar de las amplias facultades extraordinarias que le concedían. A este tipo de actuaciones se les conoce en la doctrina como estrategias de blanqueo y transfiguración.

Lo delicado del asunto, reside en que leyes muy importantes que aún rigen en nuestro país fueron dictadas por el Presidente de turno y según sus intereses coyunturales². Así mismo, las amplias y exorbitantes facultades extraordinarias dieron lugar a diversas guerras, confrontaciones, conflictos bélicos y masacres que pusieron en peligro el valor de los fines y postulados constitucionales que el Estado debía defender.

Adicional a ese accionar execrable del Ejecutivo, otra situación que permitía que ese tipo de abusos ocurrieran, era que la Corte Suprema de Justicia no gozaba de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto que declaraba el estado de sitio, sino únicamente sobre los decretos legislativos que tomaban medidas en el marco de dicho estado.

Este fue entonces el panorama de los estados de excepción en Colombia hasta 1991, momento histórico en el que se da paso a la nueva Constitución Política de ese año, que rige el Estado colombiano hasta nuestros días y que, desde luego, incluyó también en su articulado la figura de los estados de excepción, por lo que es también objeto de estudio.

² Tal es el caso del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, Decreto 2158 de 1948, expedido en virtud del estado de sitio declarado mediante los Decretos 1239 y 1259 del mismo año. La misma situación se evidencia con el Código Sustantivo de Trabajo, Decreto 2663 de 1950, promulgado a partir del estado de sitio instaurado mediante el Decreto 3518 de 1949.

En este sentido, la Carta Magna de 1991 regula en sus artículos 212, 213, 214 y 215 las situaciones que podrían dar lugar a la declaratoria de un estado de excepción y todas las características que los representan. Así mismo, encontramos la regulación de los estados de excepción en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Sin embargo, teniendo en cuenta que es este el régimen actual, consideramos que amerita por lo tanto un análisis mayor y más exhaustivo, por lo que procederemos a estudiar sus particularidades en los acápite posteriores.

1.1.2. Tipos de estados de excepción en la Constitución Política de 1991 y sus características

En la Constitución de 1991, el constituyente consagró tres tipos de estados de excepción, los cuales fueron desarrollados por el legislador en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), Ley 137 de 1994, a saber:

- **Estado de Guerra Exterior (artículo 212):** el artículo 212 preceptúa una de las situaciones de anormalidad clásicas que se mencionaron a lo largo de esta sección como lo es la guerra exterior, antes llamada ataque exterior e invasión exterior.

En este caso, se hace ostensible que la declaratoria de estado de excepción por situación de guerra exterior guarda cierta similitud con su antecesor inmediato en la Constitución de 1886.

Por una parte, se nota que no se establece un límite temporal, es decir, el estado de excepción durará tanto como lo haga la situación de guerra. Así mismo, requisitos formales como la suscripción por parte del Presidente y sus ministros de la declaratoria del estado de excepción, persisten.

Además, otra característica del estado de guerra exterior en la Carta de 1991 que se extrae de lo que encontramos en el pasado, es la reunión permanente del Congreso mientras perdure el estado de guerra.

Empero, algo que sí resulta novedoso es la posibilidad de la que hoy goza el Congreso, de reformar o derogar, en todo momento, los decretos legislativos expedidos por el Presidente en virtud de la declaratoria de estado de excepción por

guerra exterior, con la aprobación de al menos dos tercios del total de los miembros del Congreso.

Y, finalmente, una última novedad tiene que ver con la exigencia de que, por regla general, el Presidente declare el estado de guerra únicamente con posterioridad a que el Senado de la República haya autorizado la declaratoria de guerra.

Del mismo modo, la LEEE ofrece una regulación más detallada del estado de guerra exterior, en su Capítulo II, que va desde el artículo 22 hasta el artículo 33.

- **Estado de Conmoción Interior (artículo 213):** en el artículo 213 se inscribe la segunda situación de anormalidad tradicional, como lo es la conmoción interior. En este punto, pasaremos a explicitar las características de la declaratoria de estado de conmoción interior que difieren de la declaración de guerra exterior, para no repetir la explicación que precedentemente se realizó.

En primer lugar, vemos como en este caso sí se establece un límite temporal, a partir del cual, contando el período inicial de 90 días como máximo y la posibilidad de prórrogas, no puede declararse un estado de conmoción interior por un término mayor a 270 días, sumado a que la segunda de las prórrogas, únicamente se podrá tomar con la autorización previa del Senado. Esto, puede verse como algo positivo, pues impide la reincidencia en los problemas que se exhibieron en la Constitución de 1886, al hacer un uso desmesurado de la figura.

Además, a diferencia del estado de guerra exterior, se incluye la posibilidad de que el Ejecutivo extienda la vigencia de los decretos legislativos que haya dictado, incluso después de haber declarado superada la conmoción interior y para ello le da la oportunidad de hacerlo hasta por 90 días.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la regulación de la conmoción interior por parte del Poder Legislativo, la LEEE incluye diversas disposiciones sobre la materia en su Capítulo III, que comprende los artículos que van del 34 hasta el 45.

- **Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 215):** finalmente, el artículo 215 Superior consagra un tercer tipo de estado de excepción, la Emergencia Económica, Social y Ecológica, que es justamente la establecida por

el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y que constituye el objeto principal de nuestro estudio.

De la misma manera en que el Acto Legislativo 1 de 1968 incluyó en el artículo 122 de la Carta Política de 1886 el estado de emergencia económica y social, el artículo 215 de la Constitución Política de 1991 nos presenta una figura similar, pero que comporta algunas diferencias que es importante resaltar.

Aunque en ambos textos constitucionales se optó por definirlos por exclusión, es decir, a partir de todos los hechos que no representen un caso de guerra exterior o conmoción interior, la Carta de 1991 agrega un tercer componente además del económico y el social, el cual es el ecológico, por lo que se permite entonces que cuando acontezcan hechos que ponen en peligro el orden económico, social o ecológico del país, el Presidente podrá declarar el estado de emergencia.

Es importante resaltar otro aspecto que, si bien no es del todo diferente respecto al estado de emergencia que consagraba el Acto Legislativo 1 de 1968, sí presenta una distinción importante en la distribución del término total de duración de esta forma de estado de excepción.

Así pues, ambos estados de emergencia, tanto el que consagraba la normatividad anterior como el establecido en la normatividad actual, indican que los estados de emergencia no pueden superar los 90 días al año, sin embargo, el actual artículo 215 constitucional impone la necesidad de que se declaren hasta por 30 días cada uno y que se prorroguen, de ser necesario, sin exceder el límite máximo anual de 90 días.

Adicionalmente, en lo que tiene ver con las diferencias que el estado de emergencia económica, social y ecológica plantea, no frente a su antecesor en la constitución previa, sino frente a los estados de excepción de los artículos 212 y 213, encontramos que entre los requisitos formales que dispone se evidencia la obligación de que el Presidente y todos sus ministros suscriban, no solo el decreto que declara la emergencia, sino todos los decretos legislativos que se profieran en el marco de esta, exigencia que no se encuentra en los casos de guerra exterior y conmoción interior.

Finalmente, se debe destacar la novedad introducida por la Constitución Política de 1991, según la cual es admisible que los decretos legislativos que se expiden en vigencia de un estado de emergencia económica, social y ecológica establezcan nuevos tributos o los modifiquen. Esto, con la intención final de conjurar la crisis. En el mismo sentido, cabe resaltar la posibilidad que se les da a estos nuevos o modificados tributos de permanecer hasta que comience la siguiente vigencia fiscal, a menos que el Congreso quisiera otorgarles un carácter permanente.

Es importante además mencionar que, en el marco de la crisis sanitaria por el SARS-CoV-2 en Colombia, el Presidente Iván Duque optó por establecer el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del artículo 215, regulado por la LEEE en los artículos 46 a 50; por lo que fue sumamente importante conocer este recuento sobre las diversas modalidades de estados de excepción en el país, para estar bien ubicados en el contexto actual y diferenciar el tipo de facultades con que se ha dotado el Presidente de la República.

1.1.3. Principios que rigen los estados de excepción en la Constitución Política de 1991

Al efectuar un análisis de la doctrina en la materia, es valioso traer a colación un conjunto de principios que deben caracterizar a los estados de excepción y que los mismos deben garantizar y respetar, independientemente de su modalidad, es decir, conmoción interior, guerra exterior o estado de emergencia económica, social y ecológica.

Se trata entonces fundamentalmente, según Cifuentes Muñoz (2002), de cuatro principios, taxatividad, formalidad, proporcionalidad y el principio democrático, que explicaremos a continuación:

- **Principio de taxatividad:** este principio consiste en que las situaciones excepcionales o anormales, en virtud de las cuales el Presidente puede ampararse para declarar un estado de excepción que lo dote de facultades extraordinarias son las tres que expresamente se consagran en la Constitución y de las cuales ya se ha hecho referencia, es decir, el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica.
- **Principio de formalidad:** este principio exige que la declaración de un estado de excepción se realice por medio de un decreto con la finalidad de alcanzar unos

objetivos específicos. Por una parte, la formalidad que implica la expedición de un decreto, lo convierte en un medio idóneo para dar publicidad a la situación excepcional, de forma que los ciudadanos puedan enterarse oportunamente.

Adicionalmente, sirve para advertir sobre la posibilidad de que el Presidente tome medidas extraordinarias y los términos en que podrá hacerlo. Del mismo modo, sirve para activar los controles que se deben realizar a los estados de excepción, sobre lo que más adelante profundizaremos.

- **Principio de proporcionalidad:** este principio hace referencia a que la declaración de un estado de anormalidad no debe implicar la violación y transgresión total de las bases fundantes del ordenamiento jurídico. Es decir, el Ejecutivo al hacer uso de sus facultades excepcionales debe ser precavido en garantizar que, en aras de conjurar la crisis, no se genere un mal mayor, por lo que deben tomarse las acciones estrictamente necesarias, para afectar lo menos posible el habitual funcionamiento del ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, este principio exige que, además del requisito constitucional que impone que las medidas guarden relación directa con los hechos que desembocaron en la crisis, dichas medidas sean absolutamente proporcionales a la magnitud de estos hechos.

- **Principio democrático:** este principio se centra en que las decisiones que se toman en medio de un estado de excepción no quedan en manos exclusivas del Ejecutivo, sino que, por el contrario, se reafirma la colaboración armónica de los poderes públicos que, en últimas, ratifican el principio democrático que rigen nuestra Carta Magna.

Esta colaboración armónica de las ramas tradicionales del poder público se refleja, en el marco de un estado de excepción, en que mientras la Ejecutiva dicta los decretos legislativos, la Legislativo ejerce un control político frente a ellos, y, por su parte, la Judicial debe iniciar un control de constitucionalidad con celeridad.

1.1.4. Controles a los estados de excepción en la Constitución Política de 1991

De conformidad con el artículo 214 Superior, los estados de excepción que establecen los artículos 212 y 213, además de lo que ya se ha mencionado hasta este punto, no podrán suspender los derechos y libertades humanas, al tiempo que deben ser respetuosos del derecho internacional humanitario. Así mismo, se dispone que en ningún caso podrá interrumpirse el habitual y ordinario funcionamiento de las ramas del poder público y los demás órganos estatales.

Corolario de lo anterior, se han creado controles para asegurar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, así como el respeto y la salvaguarda de todos los preceptos constitucionales. Estos controles no son más que una clara representación del sistema de frenos y contrapesos y, adicionalmente, son también aplicables al estado de excepción que contempla el artículo 215 de la Constitución.

Se trata entonces de un control político y un control judicial, en los términos que posteriormente se señalan:

- **Control político:** este tipo de control, a cargo del Congreso de la República, se manifiesta en tiempos de excepcionalidad por diversas vías. En primer lugar, se hace ostensible un control político en el artículo 212 Superior que exige, como ya se mencionó precedentemente en el acápite de tipos de estados de excepción, que el Senado de la República autorice la declaratoria de guerra, para que el Ejecutivo pueda decretar el estado de guerra exterior.

Por otro lado, un segundo caso de control político se presenta, a la luz del artículo 213 de la Carta Política, cuando dispone que de querer el Ejecutivo prorrogar por segunda vez la vigencia del estado de conmoción interior, deberá solicitar la aprobación del Senado. Sobre este requerimiento, el artículo 40 de la Ley 137 de 1994 señala que esta petición de prórroga deberá surtirse antes del vencimiento del término de la primera prórroga y, la Corte Constitucional agrega que debe ser al menos 15 días antes de dicho vencimiento.

Aunado a lo anterior, un escenario adicional de control político se observa en las reuniones que se exigen por parte del Congreso durante la vigencia de los estados de excepción y que, en este caso, son aplicables a los tres tipos de estados de excepción existentes.

Además de lo anterior, ejerce un control político el Congreso al requerirse que el Ejecutivo le rinda informes relacionados con las razones que provocaron la declaratoria del estado de excepción, así como el desarrollo de los hechos y medidas que se tomen en el marco y con ocasión de los mismos, con el ánimo de que el Congreso pueda examinarlos y analizar su motivación y conveniencia.

De igual manera, en el caso de las tres modalidades de estado de excepción se advierte también que en caso de declararse uno de ellos y posteriormente constatarse que no había acontecido ninguna situación imprevista y anormal que ameritara tal declaración, el Presidente y sus ministros pueden ser susceptibles de incurrir en un juicio de responsabilidad, por lo que este se erige también como un caso de control político.

Por último, un acto de control político que consideramos altamente importante y poderoso es la facultad que, en caso de guerra exterior y emergencia económica, social y ecológica, confiere la Constitución al Congreso al permitir que, en caso de considerarlo necesario, reforme o derogue cualquiera de los decretos legislativos expedidos por el Ejecutivo en cualquier momento, e incluso, tratándose del estado de emergencia, podría adicionarlos si lo considera prudente.

Sin embargo, vale la pena resaltar que, tal como aducen Gaviria Mira y Arango Restrepo (2020), para ejecutar la anterior facultad, el Congreso se encuentra en una posición de desventaja frente al Ejecutivo, pues está obligado a tramitar un proyecto de ley que efectivamente modifique o derogue cada uno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente, mientras que este para expedirlo no tiene que agotar un procedimiento igual en duración y complejidad.

Adicionalmente, el Presidente goza de la posibilidad de objetar el proyecto de ley propuesto por el Congreso, lo que obligaría a este órgano a conseguir una mayoría absoluta que rechace la objeción en las plenarias de ambas cámaras.

En este sentido, el Congreso requeriría surtir cuatro debates para tramitar el proyecto de ley inicial, y dos más, en caso de presentarse objeción presidencial; mientras que el Presidente debe expedir el decreto legislativo limitándose únicamente al cumplimiento de los requisitos de forma y fondo, sin agotar ningún debate.

- **Control judicial:** mientras bajo la vigencia de la Carta de 1886, el control judicial recaía en manos de la Corte Suprema de Justicia; actualmente y a la luz de la nueva Carta de 1991, la Corte Constitucional ejerce el control judicial de los estados de excepción y se materializa en un análisis respecto de la constitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de excepción, así como los decretos legislativos que pretenden contribuir a superar la crisis.

En este orden de ideas, mediante la Sentencia C-466 de 2017, la Corte Constitucional explicó la forma en que debe realizarse el control de constitucionalidad de un decreto legislativo. En este orden de ideas, señaló que debe realizarse un análisis de doble vía; en primer lugar, uno formal y, posteriormente, un análisis material.

Para realizar el examen formal, la Corte Constitucional de Colombia (2017) nos indica que se deben realizar cuatro análisis en los que se compruebe que el decreto legislativo sometido a estudio cumpla lo siguiente:

- (i) que esté motivado, (ii) que esté suscrito por el Presidente y todos los Ministros, (iii) que sea expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determine el ámbito territorial para su aplicación (p. 25).

Por su parte, una vez el decreto legislativo supera el examen formal de constitucionalidad, corresponde continuar con el examen material. Allí, en su jurisprudencia la Corte indica que deben realizarse ocho juicios para poder pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto. Los juicios que componen el examen material de constitucionalidad son: “(i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación”. (Corte Constitucional de Colombia, 2017, p. 26-27).

- (i) **Conexidad material y finalidad:** este juicio se encuentra consagrado en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, por su parte, el juicio de

finalidad aparece estipulado en el artículo 10 de la LEEE. Consisten en realizar un análisis de la relación que guardan las decisiones acogidas con el decreto legislativo, con los motivos que ocasionaron la declaratoria del Estado de Excepción y de si estas están directamente encaminadas a evitar la extensión de la crisis.

(ii) Ausencia de arbitrariedad e intangibilidad: Estos juicios tienen como finalidad constatar que en el decreto legislativo no se impartan directrices que contravengan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades excepcionales impuestas en la Carta Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Así pues, el alto Tribunal Constitucional señala que es necesario verificar que las medidas “(i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento” (Corte Constitucional de Colombia, 2017, p. 31).

(iii) No contradicción específica: Este juicio, señala la Corte, consiste en verificar que las disposiciones que adopta el decreto legislativo no generen una contradicción específica con la Carta y los Tratados Internacionales, y que a su vez no contraríen las medidas que contiene la LEEE.

(iv) Motivación suficiente: Este juicio consiste en constatar que, de acuerdo con el artículo 8 de la LEEE, el decreto legislativo señale explícitamente los motivos por los cuales impone limitaciones a derechos constitucionales fundamentales, en caso de hacerlo. Lo anterior, en miras a determinar que esas razones sean suficientes para justificar dichas limitaciones.

(v) Necesidad: El quinto juicio que es menester realizar con miras a determinar la constitucionalidad material de un decreto legislativo es el de necesidad, que se encuentra direccionado, de conformidad con el artículo 11 de la LEEE y a la explicación que otorga la Corte, a evaluar dos aspectos, la necesidad fáctica y la necesidad jurídica, también llamada juicio de subsidiariedad.

La primera de ellas exige determinar si las decisiones acogidas permiten acabar la crisis o impedir la prolongación de sus efectos. Por su parte, la segunda, ordena

revisar si en el ordenamiento existían otros mecanismos legales que pudieran cumplir satisfactoriamente los objetivos que se pretenden alcanzar con la instauración de la medida excepcional.

(vi) Incompatibilidad: Este juicio se fundamenta en el artículo 12 de la LEEE y se encuentra encaminado a aquellos decretos legislativos que suspenden la vigencia de una ley, con el objetivo de examinar que estos expongan argumentos válidos y suficientes sobre las razones por las que la ley resulta incompatible con el estado de excepción.

(vii) Proporcionalidad: En este punto, la Corte resalta que impera la necesidad de analizar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo son proporcionales a la gravedad de los hechos que generaron la crisis, todo esto enmarcado en lo preceptuado por el artículo 13 de la LEEE.

(viii) No discriminación: Este último juicio encuentra cabida en el artículo 14 de la LEEE y tiene como objetivo sancionar cualquier tipo de discriminación por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, y, añade la Corte, por razones de sexo u orientación sexual, que puedan converger en alguna de las medidas adoptadas por un decreto legislativo.

1.2. Derechos económicos, sociales y culturales -DESC-

Con la finalidad de continuar otorgando un contexto y sentando un precedente, corresponde ahora referirnos al concepto de DESC, antes de poder pasar a analizar en concreto las medidas impartidas por el Gobierno Nacional colombiano a través de los decretos legislativos expedidos en virtud del estado de emergencia y su incidencia en los derechos que se proponen.

En este orden de ideas, cabe empezar por resaltar que, al hacer alusión a los DESC, estamos tratando un grupo de derechos que se enfocan preferentemente en una libertad positiva del ser humano y que ofrecen a las personas la posibilidad de acceder a un determinado bien, como lo es la alimentación, la salud, la educación o la vivienda, entre muchos otros, con lo que adicionalmente permiten realizar con mayor efectividad los derechos civiles y políticos.

Sin embargo, esta es no es más que una definición sucinta de lo que se entiende como DESC, pues tradicionalmente el significado de este concepto no ha sido un tema pacífico y se ha

encontrado envuelto en medio de dos fuertes teorías que, tal como las explica González (2006), plantean asuntos distintos al momento de definirlos.

La primera de las teorías, concibe a los DESC como lineamientos que simplemente direccionan el accionar de los Estados, lo que corresponde a una visión neoliberal que, incluso, al tratarlos de ese modo, niega su carácter de verdaderos derechos y más bien les da un manejo de normas respecto de las cuales las personas no están en condiciones de exigir la protección por parte del Estado y su desarrollo se encuentra limitado por la capacidad del Estado para impulsarlos.

En oposición a lo anterior, una segunda postura ha considerado que los DESC son en realidad derechos humanos, cuya protección y efectividad pueden reclamar sus titulares al Estado, pues son el punto de partida para gozar libremente de sus derechos y libertades civiles y políticas, al tiempo que contribuyen fuertemente a mejorar la calidad de vida de las personas.

En un principio, la doctrina y los Estados parecían encaminarse más como partidarios de la primera de las teorías planteadas, empleando a los DESC únicamente como aquellas normas que trazan el camino que el Estado debe seguir en los asuntos que estos regulan.

Esto, permitiría entonces que los Estados, con base en sus condiciones económicas, sociales y culturales, puedan decidir cuándo y de qué manera desean aumentar la protección de los ciudadanos en asuntos tan estrechamente relacionados con su dignidad humana como los que ya se mencionaron y a los que pueden sumarse el acceso al agua potable, la salubridad pública, el trabajo y la seguridad social.

Sin embargo, en el tiempo reciente se ha hecho ostensible cómo el asunto ha empezado a dar un giro hacia la segunda postura, concediendo a los DESC el carácter de derechos humanos y permitiendo su protección por la vía judicial y garantizando de este modo un progreso constante en la salvaguarda de este grupo de derechos, lo que, en principio, desencadenaría en niveles de vida más altos y que se acerquen en mayor medida a un estándar más deseado.

Colombia, por su parte, no ha sido ajena a este traslado de pensamiento y con base principalmente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha empezado a engrosar la lista de DESC cuyo cumplimiento se puede reclamar judicialmente en el país, como es el caso del derecho de acceso al agua potable, a la salud, a un medio ambiente sano, a una vivienda digna, entre otros.

Sin embargo, en aras de ofrecer un panorama más amplio de lo que son los DESC, antes de ingresar en los pormenores del contexto colombiano, es prudente analizar en detalle otros temas como el surgimiento de los DESC y su desarrollo histórico en medio de las dos vertientes ya señaladas, así como las obligaciones que surgen para los Estados en virtud de ellos.

Así, finalmente, podremos abordar las particularidades de Colombia en la materia, y en concreto, el caso de los derechos a la salud, al agua y al trabajo, que representan uno de los puntos centrales de esta investigación.

1.2.1. Historia

Los DESC, o derechos de segunda generación, surgieron a partir de los diversos movimientos e innovaciones en las incipientes democracias europeas y americanas del siglo XIX, como un grupo de derechos vinculados prevalentemente al valor de la igualdad material, equidad e igualdad de oportunidades (Castro-Buitrago, García-Matamoros y Restrepo-Yepes, 2007).

Todo esto empezó a suceder a través de una ardua lucha por la dignidad humana, para la cual los DESC contribuyen enormemente. Fue así entonces, como empezó a hablarse de este tipo de derechos en el mundo, luego de que la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776 y la Revolución Francesa de 1789 introdujeran los derechos civiles y políticos.

No obstante, en el campo de los DESC se tuvo que esperar hasta los albores del Siglo XX para encontrar textos que consagraran expresamente este tipo de derechos, pues el Estado Liberal nos hizo comprender que la dignidad humana, base de los derechos civiles y políticos, no puede garantizarse si no existen unas condiciones materiales mínimas, que son otorgadas por los DESC.

Nos referimos entonces, tal como señala Villán Durán (2009), a la Revolución Rusa y a la Revolución Mexicana, que generarían la Constitución de México de 1917 y la Declaración rusa de 1918. Además, a ellas se suma la Constitución alemana de Weimar de 1919, como textos jurídicos en los que ya se incluían en mayor medida los DD.HH., tanto los civiles y políticos, como los DESC, justo sobre el final de la Primera Guerra Mundial.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, poco más de dos décadas después se presenta una ola inconmensurable de violación de DD.HH. con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial,

la cual terminó con la creación de la ONU en octubre de 1945, como una alianza de los Estados con el objetivo de mantener la paz y la seguridad en sus territorios.

A la luz de dicha intención, en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos, redactada por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas incluyó a los DESC en su carta de derechos, ubicándolos incluso al mismo nivel de los derechos civiles y políticos.

Pese a lo anterior, en línea con la primera teoría expuesta por González (2006), la Comisión los consideró como un grupo de derechos que no eran de obligatorio cumplimiento para los Estados, por lo que gozaban del carácter de simples ideales que los Estados deberían intentar alcanzar, tal como pasó con los derechos civiles y políticos. En ese sentido, la Comisión solicitó la creación de las normas necesarias para consignar la obligatoriedad por parte de los Estados.

Empero, la elaboración de estas normas se vio fuertemente obstaculizada por la Guerra Fría, lo que demoró mucho el proceso, haciendo que solo hasta el año 1966 pudiera expedirse el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

El PIDESC, que de conformidad con su artículo 27 entró en vigencia en 1976, es un instrumento a través del cual los Estados parte se comprometen a proteger y garantizar los DESC de sus ciudadanos en los precisos términos que se especifican en el Pacto para la salvaguarda de la dignidad humana.

Posteriormente, en 1985, el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) mediante la Resolución ECOSOC 1985/17 del 28 de mayo de la misma anualidad, creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) con la finalidad de ejecutar la obligación de supervisión que se le adjudicó en la Parte IV del PIDESC, especialmente en los artículos 21 y 22.

De igual manera, es importante mencionar otro documento expedido en medio de la Guerra Fría como lo fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica por la Organización de Estados Americanos (OEA), ratificado por Colombia el 28 de mayo de 1973.

Este Pacto de San José, consagra también los DESC, en especial en el capítulo tercero, donde indica en su artículo 26 la obligación de desarrollarlos progresivamente a partir de los recursos disponibles, para lograr alcanzar, de esta manera, su plena efectividad.

Aunque ya desde el PIDESC se consagra la obligatoriedad de los DESC para los Estados, es también sumamente valioso, para finalizar este recuento histórico, hacer mención a la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, un texto histórico suscrito por 175 Estados que es conocido por reconocer el carácter universal, indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos, concediendo a cada uno de ellos el mismo peso.

Lo anterior es importante pues se erige como el compromiso de cada Estado de trabajar en cerrar tantas brechas y desigualdades en nuestra sociedad actual y se elige el camino de los DESC y los derechos humanos en general para lograrlo.

1.2.2. Obligaciones que surgen para los Estados en virtud de los DESC

De conformidad con el PIDESC, surgen para los Estados tres obligaciones principales en virtud de los DESC, como son las obligaciones de respetar, proteger y realizar. Sin embargo, las obligaciones no se agotan en estas tres, pues cada una tiene cierto grado de complejidad e incluye además otras obligaciones que surgen de estas.

En primer lugar, en lo relacionado con la obligación de respetar, esta hace referencia a la necesidad de que los Estados no interfieran en el goce de los derechos, toda vez que la idea del PIDESC es que cada ser humano o grupo de personas pueda actuar libremente en el marco de sus derechos y es por ello que es imprescindible garantizar que los Estados no tomen ninguna medida, ni realicen alguna actuación que pueda encaminarse a dificultar el ejercicio tranquilo de cualquier actividad con la que los individuos pretendan satisfacer sus derechos.

Esta obligación de respetar se toma entonces como una obligación en virtud de la cual el Estado simplemente debe limitarse a no actuar, por lo que no implica ningún tipo de erogación económica, haciendo aún más sencillo su cumplimiento.

Pasando a la segunda obligación, aparece el deber de proteger, el cual propugna porque los Estados tomen medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio de los DESC. Es decir, esta obligación sí implica la realización de actos positivos a cargo del Estado, con la finalidad de salvaguardar a los ciudadanos frente a otras personas, grupos o empresas que

mediante prácticas fraudulentas, engañosas, antiéticas o de cualquier otra índole, pretendan atacar la posibilidad de que las personas disfruten correctamente sus derechos.

En el caso en mención, y de conformidad con lo que dice Villán Durán (2009), esto tampoco representa un gasto para el Estado, pues es más un asunto de voluntad, de tal forma que pueda estar atento a este tipo de situaciones para sancionarlas y detenerlas.

Finalmente, los Estados están en la obligación de realizar, en razón de la cual tienen el deber de facilitar, proporcionar y promover los medios y recursos necesarios para la satisfacción de los derechos, a través del fortalecimiento y desarrollo de todos los recursos y mecanismos que faciliten y contribuyan a esta satisfacción.

Esta es sin duda la obligación que implica una mayor actividad estatal y la que resulta al mismo tiempo más compleja de cumplir. De hecho, tal como lo menciona Gialdino (2003), esta obligación puede dividirse en tres etapas diferentes: facilitar, hacer efectivo y promover.

La etapa de facilitar, dentro de la obligación de realizar, exige que el Estado comience rápidamente con todas las actividades que fortalezcan el disfrute de los DESC por toda la población.

En cambio, la etapa de hacer efectivo se refiere a que cuando a pesar de que cuenten con medios que faciliten el disfrute de los derechos, una persona no pueda acceder a uno de ellos por razones ajenas a su voluntad y manejo, el Estado debe asegurarse de hacer efectivo ese derecho o derechos a ese tipo de personas en específico.

Por último, la etapa de promover, surge a partir de la Observación General 14 del Comité de DESC y, tal como lo indica su nombre, busca que los Estados permanentemente promuevan el desarrollo de la salud, lo que podría trasladarse a los demás DESC.

1.2.3. Desarrollo de los DESC en Colombia

En Colombia el desarrollo de los DESC ha estado envuelto en un conjunto de debates que han ido resolviendo las dudas que surgen a su alrededor.

El primer debate sobre el que se hace mención es acerca de la fundamentalidad y justiciabilidad de los DESC. En este punto, como se mencionó antes, en la teoría que explica González (2006), se optó por considerar a los DESC como normas programáticas que delimitan el accionar del

Estado, de ahí que no son de obligatorio cumplimiento, ni tampoco son exigibles judicialmente. Esto, aunado a que, al no estar los DESC inscritos en el acápite de derechos fundamentales de la Constitución Política, reforzaba la creencia de que no eran fundamentales y, por tanto, no era posible exigir su cumplimiento a través de la acción de tutela.

Lo anterior se puede relacionar con los costos de los derechos y la crítica de la distinción entre derechos civiles y políticos y DESC. Según esto, los DESC implican erogaciones económicas y prestaciones de hacer que los derechos civiles y políticos no exigen, por tanto, la concreción, protección y realización de los DESC por parte de los Estados se dificultaba más, pues requería la destinación de recursos del presupuesto público.

No obstante, lo anterior, para nosotros es un hecho que tanto los derechos civiles y políticos como los DESC pueden implicar erogaciones económicas por parte de los Estados, pues ambos pueden tener un carácter positivo y negativo sin importar que los derechos civiles y políticos sean prevalentemente negativos y los DESC preferentemente positivos.

En otras palabras, la distinción tradicional entre derechos positivos y negativos quedó atrás, pues actualmente es más preciso hablar de las distintas facetas de los derechos, considerando que lo anterior demuestra que todos los derechos, independientemente de ser civiles y políticos o DESC, contienen una mixtura de positividad y negatividad, y de facetas fundamental y prestacional.

La Corte Constitucional, mediante sentencia T-406 de 1992, reforzó esta teoría a partir de la realización de diversos criterios que permiten identificar cuándo ciertas facetas de los DESC son exigibles judicialmente. Así pues, el carácter fundamental de los DESC, que los haría exigibles vía tutela, se consigue aplicando alguno de los criterios de conexidad, núcleo esencial, eficacia directa o el de los sujetos de especial protección constitucional.

Por otra parte, un debate adicional se refiere a los límites del juez constitucional al momento de intervenir en las políticas públicas que atañen a DESC. Este es un debate que continúa dándose, puesto que diferentes sectores consideran que el juez constitucional no debería intervenir en las políticas públicas, pues no cuenta ni con la legitimidad democrática, ni con el conocimiento técnico para ello.

Sin embargo, la Corte Constitucional mediante la sentencia T-760 de 2008 defendió la intervención del juez constitucional en las políticas públicas, al afirmar que contar con una

política pública es una obligación constitucional para avanzar progresivamente en el desarrollo de un derecho y usualmente, la intervención de la Corte está encaminada a detectar el problema y ordenar el diseño y la implementación de la política pública, que corresponde a las primeras fases de la política y, por lo tanto, justifica la participación de la Corte.

El valor y la importancia de la existencia de una política pública fue resaltado por la Corte en la mencionada sentencia T-760 de 2008, así:

Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, *“lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos.* Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que si bien el accionante *‘no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan’* (Corte Constitucional de Colombia, 2008, p. 41).

Este mismo debate, lleva de la mano otra discusión que indaga sobre si los jueces constitucionales deberían tener en cuenta, al momento de fallar, los efectos económicos que su decisión involucra.

El debate se surte, porque hay quienes consideran que las sentencias del juez constitucional pueden comprometer el presupuesto público de la Nación, y porque, entre otras razones, escapa de la esfera de atribuciones del juez y se inmiscuye en las funciones de otras ramas.

En esta línea, doctrinantes como García Villegas y Uprimny (2006), consideran que estas sentencias -que generan consecuencias económicas-, aunque de manera directa pueden buscar la protección de un derecho, a largo plazo perjudican e impiden el desarrollo progresivo de otros derechos como los DESC, pues los recursos destinados para satisfacer un derecho

individual, podrían destinarse a políticas públicas que amplíen la cobertura y garantía de los DESC.

De conformidad con lo anterior, es evidente que el ordenamiento jurídico colombiano ha intentado proteger la materialización de los DESC a través de diversas sentencias de la Corte Constitucional, quien además impulsa la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, nos hemos topado con diversas dificultades que han impedido un mayor nivel de protección a estos derechos.

Por una parte, un exceso de indeterminación de estos derechos, así como pobres medidas y condiciones que contribuyan a su garantía, son algunas de las causas que han impedido que en Colombia alcancemos un alto grado de desarrollo en materia de DESC como sucede en la mayoría de Estados de Europa occidental.

Por último, un tercer debate a resaltar trata la implementación de las sentencias estructurales que protegen a los DESC en su faceta prestacional y los efectos que producen estas sentencias. En este punto, la situación es muy compleja, pues, aunque se tomen decisiones en favor de los DESC, el cumplimiento de las decisiones judiciales es muy engorroso, entre otras cosas, porque no existen mecanismos para forzar dicho cumplimiento, por lo que a fin de cuentas todas esas buenas intenciones, reposan permanentemente en un papel y no transforman la realidad social de los colombianos, impulsando su dignidad humana y calidad de vida.

En este sentido, se ha hecho ostensible que, en Colombia, a partir del Estado Social de derecho que se funda con la Carta de 1991, sobre el papel se intenta implementar una protección fuerte a los DESC, pero desafortunadamente no es algo que se plasme en la misma proporción en la realidad, generando que aún se evidencie una insuficiente satisfacción de algunos DESC.

1.2.4. Protección y evolución de los derechos a la salud, al trabajo y al agua en Colombia.

De conformidad con lo hasta aquí expuesto, en especial lo señalado en el acápite anterior, a pesar de los continuos esfuerzos de los Estados y en concreto, de Colombia, nuestros niveles de desarrollo de DESC no son los más altos, ni los más deseados.

En este apartado, sobresalen los casos del derecho a la salud, al trabajo y al agua, tres de los más golpeados en la crisis que actualmente azota al país, pero que indiscutiblemente podríamos

decir que vienen en estado crítico de hace mucho tiempo atrás, lo que hace que con cada día que pasa la situación se agrava en mayor medida.

Al respecto, es importante resaltar diversas providencias de la Corte Constitucional de Colombia, como lo son las sentencias: (i) T-760 de 2008 en materia de salud, (ii) T-270 de 2007, frente al derecho al agua para consumo humano y (iii) T-090 de 2009, frente a la seguridad social y derecho al trabajo. Todas ellas relatan casos en los que la Corte ha analizado el estado de cumplimiento y satisfacción de cada derecho en el país, en los cuales se hace evidente el atraso general que tiene Colombia frente a ellos.

Así pues, es inobjetable la deuda histórica que tiene el país con sus ciudadanos frente a múltiples materias relacionadas con DESC, como es el tema de la salud, el agua potable para el consumo humano, la educación o el trabajo. En Colombia, por excelencia estos han sido asuntos sumamente descuidados, con sistemas precarios y anacrónicos.

No en vano, el derecho a la salud fue el segundo que más se buscó proteger mediante tutela en el país en el período comprendido entre enero de 2019 y marzo de 2020, según las estadísticas de la Corte Constitucional de Colombia (2020), con un total de 240.821 tutelas presentadas.

Por su parte, el derecho al trabajo para el mismo período ocupó la casilla número nueve con un total de 9.684 tutelas presentadas, sin olvidar que otros derechos asociados a este como el mínimo vital, la seguridad social y la estabilidad laboral reforzada ocupan los puestos cuarto, quinto y octavo, respectivamente, y entre todos, la suma de tutelas interpuestas asciende a la cifra de 95.052.

Finalmente, las 1.302 acciones de tutelas presentadas con la finalidad de salvaguardar el derecho al agua, lo hacen acreedor a ocupar el puesto 22 de 56 en la lista de derechos más demandados por los ciudadanos, demostrando como este es otro padecimiento con el que deben cargar un gran número de colombianos y que, aunque la cifra es inferior en comparación con los otros derechos, es un asunto sumamente delicado, pues la imposibilidad de acceso al agua potable, correlativamente pone en riesgo otros derechos de la persona como lo son la vida y la salud.

Corolario de lo anterior, un estándar frágil de protección a este tipo de derechos es algo que genera que veamos con mucha preocupación la llegada de acontecimientos inesperados como el brote por SARS-CoV-2, porque debido a nuestras condiciones sociales, puede desencadenar

en terribles consecuencias para el país y para toda la población. Esto, teniendo en cuenta que a las consecuencias directas que trae la enfermedad, se le deben sumar, además, mayores afectaciones a DESC.

2. SEGUNDA SECCIÓN: SITUACIÓN DE LOS DESC A LA SALUD, AL AGUA Y AL TRABAJO EN EL MARCO DEL DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.

2.1. Rastreo y categorización de las medidas tomadas bajo el Decreto 417 de 2020

Para abrir esta Segunda Sección, se comenzará, como ya se había anticipado, por realizar una búsqueda y clasificación de todas las medidas tomadas a partir de la declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica instaurado bajo el Decreto 417 de 2020 en Colombia, que estuvo vigente entre el 17 de marzo y el 16 de abril de la misma anualidad, que impacten en los DESC a la salud, al agua y al trabajo, con la finalidad de determinar su capacidad real de influir en el goce efectivo de estos derechos.

Lo anterior, no sin antes precisar que se debe tener en cuenta que todas las medidas adoptadas en medio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en razón de la pandemia por el SARS-CoV-2 repercuten de alguna manera en el derecho a la salud, pues es el directamente implicado en una situación sanitaria como la que hoy enfrentamos.

Así pues, para consignar la clasificación de decretos impartidos en virtud del Estado de Emergencia, se expondrán a continuación unas tablas, que surgen como resultado de la revisión de los setenta y dos decretos legislativos expedidos durante la vigencia del Decreto 417 de 2020, así como todos los decretos ordinarios, resoluciones, circulares y demás normas promulgadas durante este mismo período.

2.1.1. Derecho a la salud:

Tabla 1. Decretos legislativos:

NO.	FECHA	OBJETO
438	19 de marzo	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.
439	20 de marzo	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

440	20 de marzo	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19
476	25 de marzo	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
499	31 de marzo	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19.
507	01 de abril	Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020.
538	12 de abril	Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
539	13 de abril	Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
544	13 de abril	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19
546	14 de abril	Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
551	15 de abril	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del

		Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
576	15 de abril	Por el cual se adoptan medidas en el sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Fuente: creación propia.

Tabla 2. Decretos ordinarios:

NO.	FECHA	OBJETO
457	22 de marzo	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.
462	22 de marzo	Por el cual se prohíbe la exportación y la reexportación de productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19, se dictan medidas sobre su distribución y venta en el mercado interno, y se adiciona el Decreto 410 de 2020
463	22 de marzo	Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico.
531	8 de abril	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Fuente: creación propia.

Tabla 3. Otras normas:

TIPO	FECHA	OBJETO
Resolución 520 del Min Salud.	28 de marzo	Por la cual se establecen los requisitos para la fabricación de antisépticos y desinfectantes de uso externo categorizados como medicamentos para el uso en la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19

Fuente: creación propia.

2.1.2. Derecho al agua

Tabla 4. Decretos legislativos:

NO.	FECHA	OBJETO
441	20 de marzo	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
528	07 de abril	Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
580	15 de abril	Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
581	15 de abril	Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica

Fuente: creación propia.

Tabla 5. Decretos ordinarios:

NO.	FECHA	OBJETO
463	22 de marzo	Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico.
465	23 de marzo	Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19

Fuente: creación propia.

Tabla 6. Otras normas:

TIPO	FECHA	ASUNTO
Resolución 911 de la CRA	17 de marzo	Por la cual se establecen medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico,

		derivadas de la emergencia declaradas por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19.
--	--	--

Fuente: creación propia.

2.1.3. Derecho al trabajo

Tabla 7. Decretos legislativos:

NO.	FECHA	OBJETO
460	22 de marzo	Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
486	27 de marzo	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
488	27 de marzo	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
491	28 de marzo	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
500	31 de marzo	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
553	15 de abril	Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones
558	15 de abril	Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los

		pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
560	15 de abril	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica
565	15 de abril	Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Fuente: creación propia.

Tabla 8. Decretos ordinarios:

NO.	FECHA	OBJETO
457	22 de marzo	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.
531	8 de abril	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.
582	16 de abril	Por el cual se implementan medidas para proteger los derechos de los pensionados, los beneficiarios del Servicio Social Complementario BEPS y los beneficiarios del Programa de Subsidio al Aporte a Pensión -PSAP en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Fuente: creación propia.

Tabla 9. Otras normas:

TIPO	FECHA	ASUNTO
Circular 021 del Min. Trabajo	17 de marzo	Medidas de protección al empleo con ocasión de la fase de contención de COVID-19 y de la declaración de emergencia sanitaria
Circular 000005 del INPEC	17 de marzo	Medidas para la contención del COVID-19 en los servidores penitenciarios y contratistas

Circular 019 del Min. de Justicia y del Derecho	17 de marzo	Medidas de aseo y seguridad; suspensión de comisiones nacionales e internacionales; prohibición de ingreso de visitantes al edificio; autorización de trabajo en casa; reducción de reuniones presenciales; suspensión de atención presencial a ciudadanos, dirigidas a funcionarios, contratistas y directivos de Minjusticia.
Circular 8 del Min. TIC	18 de marzo	Trabajo remoto para la contención del COVID-19.
Circular 324 de la Superintendencia de Notariado y Registro.	24 de marzo	Medidas relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio: jornada laboral virtual, trabajo en casa transitorio.
Directiva 06 del Min. Educación	25 de marzo	Uso de tecnologías en el desarrollo de programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano.

Fuente: creación propia.

2.2. Análisis de las medidas implementadas por los decretos categorizados, en relación con su atención a los DESC a la salud, al agua y al trabajo

Una vez rastreadas, identificadas y categorizadas las distintas normas que imparten medidas que de algún modo impactan en los derechos a la salud, al agua y al trabajo, los cuales se erigen como el objeto principal de esta investigación, procede dar desarrollo al objetivo que nos trazamos, conforme al cual se realizará un análisis de cada una de estas normas, en aras de determinar la capacidad que tienen las descritas medidas para garantizar el goce efectivo de estos tres derechos.

Para ejecutar este cometido, será menester abordar las normas en orden cronológico, tal como se consignaron en las tablas del acápite 2.1., iniciando por los decretos legislativos, luego los decretos ordinarios y, por último, las demás normas, todas ellas expedidas durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a partir del Decreto 417 de 2020.

2.2.1. Derecho a la salud

En el marco del derecho a la salud, se han identificado 17 normas que de manera directa conllevan algún tipo de influencia en el derecho a la salud, pues como ya se mencionó,

tratándose de una crisis sanitaria originada por el brote de una enfermedad infecciosa, desde luego que cualquier medida que se tome tendrá algún impacto en la salud, pues es esta la causa misma de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pasará entonces a realizar el análisis, uno a uno, de cada norma identificada.

2.2.1.1. Decretos legislativos:

- **Decreto 438 del 19 de marzo:** este Decreto expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tuvo por objeto la adopción de medidas transitorias en materia tributaria, a partir del cual, desencadenó en la decisión de, como establece su artículo primero, aplicar una exención al impuesto de valor agregado IVA, a una multiplicidad de implementos médicos como nebulizadores, glucómetros, ventiladores, entre muchos otros.

En este orden de ideas, es claro que uno de los elementos que garantiza la correcta satisfacción de un DESC tan importante como lo es la salud, es el acceso completo y oportuno a buenos servicios médicos, y para ello, es indispensable que los profesionales de la medicina cuenten con todos los implementos necesarios para la correcta ejecución de sus labores, por lo que la supresión del IVA, permite abaratar el precio de esta serie de bienes que normalmente ostentan un alto valor y representa un gran incentivo y una gran ayuda para dotar nuestros centros de salud de la manera adecuada.

Dicho lo anterior, es ostensible que el fin que persigue el Decreto 438 es completamente válido y contribuye a que se garantice el derecho a la salud, prueba de ello es que mediante la Sentencia C-159 de 2020, la Corte Constitucional se pronunció a favor de la exequibilidad de la norma, mediante una votación unánime de 9-0.

Adicionalmente, cabe resaltar un punto que ya se revisó en la primera sección de esta investigación y que le da validez a las medidas contenidas en este Decreto, el cual es el consagrado en el inciso tercero del artículo 215 de la Constitución Política.

Como sabemos, el artículo 215 es aquel que consagra la posibilidad de declarar un estado de excepción a partir de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Así pues, entre las facultades que otorga al ejecutivo en estas situaciones,

en el inciso tercero le concede la posibilidad de establecer nuevos tributos o modificar los existentes, por lo que el Decreto 438 exhibe la utilización de un recurso completamente válido a la luz de nuestra Carta Política.

- **Decreto 439 del 20 de marzo:** este Decreto fue expedido por el Ministerio de Transporte en los albores del Estado de Emergencia, dejando como resultado la determinación de suspender el desembarque de pasajeros por vía aérea, incluidos tanto quienes quisieran ingresar al país, como aquellos que llegan a Colombia únicamente en conexión a otros destinos. Adicionalmente, se imparte la obligación de realizar una cuarentena de 14 días para aquellas personas que bajo una medida excepcional ingresen al país.

Las medidas tomadas mediante este Decreto generaron bastante revuelo en la opinión pública y fueron ampliamente divulgadas, al tiempo que actuaron en armonía con decisiones similares que se estaban tomando en diversos países alrededor del mundo.

En principio, la restricción a la libertad de locomoción de las personas es algo que en condiciones normales no comporta un impacto directo en el DESC a la salud, empero, tratándose de una enfermedad altamente infecciosa, que se transmite mediante el contacto, y para la cual no existía a la fecha ningún tipo de vacuna, ni tratamiento, garantizar el aislamiento de personas que se consideran como potenciales portadores de la enfermedad, es algo que repercute positiva y directamente en la salud de las personas.

Así mismo, a pesar de restringir derechos de los ciudadanos, consideramos estas medidas como válidas en el afán de salvaguardar el derecho a la salud, más aún si se tiene en cuenta que se trata de una situación de crisis y anormalidad.

Incluso, frente a este Decreto también se pronunció la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-157 de 2020, tomando la decisión de respaldar la exequibilidad del Decreto 439, por considerarlo ajustado a la Constitución Política y, en especial, a las facultades que se conceden al ejecutivo bajo este tipo de estado de excepción, pues las medidas demuestran estar encaminadas a conjurar la crisis cuanto antes.

- **Decreto 440 del 20 de marzo:** El Departamento Nacional de Planeación - DNP expidió el Decreto 440 con la intención de tomar medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia.

Entre las múltiples medidas que se tomaron con este Decreto, resaltamos dos de ellas que inciden en el goce efectivo del derecho a la salud. La primera de ellas, la tomada mediante el artículo primero del Decreto, que permite la realización de audiencias públicas en procesos de selección, a través de medios electrónicos.

Respecto a esta medida, el análisis es similar al realizado con el Decreto inmediatamente anterior, en el entendido que bajo la situación concreta en que nos encontremos, cualquier decisión que pretenda promover el distanciamiento social, es beneficiosa y promueve que se garantice el derecho a la salud.

Por otra parte, el artículo séptimo del Decreto 440 aclara que, ante la contingencia sobrevenida, las entidades pueden declarar la urgencia manifiesta en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, con la finalidad de contratar directamente el suministro de bienes, prestación de servicios o la ejecución de obras encaminadas a prevenir, contener y mitigar los efectos de la crisis y al fortalecimiento del sector de la salud.

Con base en lo anterior, tal como se mencionó al realizar el análisis del Decreto 438, es claro que facilitar los trámites que contribuyen a mejorar las condiciones del sistema de salud, son acordes con la intención primordial de garantizar y proteger el DESC a la salud.

En consonancia con lo anterior, mediante la Sentencia C-162 de 2020 la Corte declaró unánimemente la exequibilidad del Decreto 440, no obstante, hizo especial hincapié en que el ablandamiento de algunos requisitos, no implica que se puedan desconocer los principios de la contratación pública.

Finalmente, cabe destacar que más adelante el Ministerio de Salud y Protección Social con la expedición del Decreto 537, introdujo medidas muy similares a las contenidas en el Decreto 440, y dicho Decreto 537 también fue declarado exequible.

- **Decreto 476 del 25 de marzo:** Este Decreto fue expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social con el propósito de facultarse a sí mismo y facultar al INVIMA para flexibilizar requisitos de procedimientos relacionados con la aprobación de medicamentos, importación y distribución de dispositivos médicos y demás actividades encaminadas a combatir la crisis originada por el SARS-CoV-2.

A este respecto, es claro que, tratándose de una emergencia sanitaria, es menester actuar con celeridad en aras de proteger la salud de las personas. Sin embargo, un error producto de una actuación apresurada puede desencadenar en consecuencias altamente gravosas que implicarían un retroceso en la garantía del DESC a la salud y es por ello que temas tan delicados, como por ejemplo la aprobación de un medicamento debe hacerse con suma cautela y, en caso de emergencia, hacerlo con la mayor prisa posible, doblando el esfuerzo que normalmente se pone, pero sin saltarse ninguna de las etapas previstas.

De la mano con lo anterior, la Corte Constitucional en la Sentencia C-155 de 2020 declaró inexecutable los artículos 1 y 2 del Decreto 476 por varias razones. La primera de ellas es que no se satisfacen las exigencias del juicio de necesidad jurídica, explicado en la Primera Sección de la investigación, pues no es necesario conceder estas facultades mediante un decreto legislativo, toda vez que es una atribución que el Gobierno ya tenía.

En segundo lugar, la Corte consideró que los poderes dados al ejecutivo en el marco de un Estado de Emergencia son restringidos, y que el Decreto 476 podría implicar el uso exacerbado de estos poderes excepcionales. Finalmente, la inexecutable se fundamenta en que el gobierno no señaló expresamente los trámites legales que se suspendían, lo cual incumple los requisitos establecidos en el artículo 12 de la LEEE.

Sin embargo, la Corte decidió declarar la inexecutable con efectos diferidos por tres meses, pues considera que este tipo de facultades son necesarias para prevenir, contener y mitigar la crisis originada por el SARS-CoV-2.

- **Decreto 499 del 31 de marzo:** El Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 499, tomando la determinación de avalar que los contratos mediante los cuales se pretenda la adquisición internacional de los bienes de uso médico reseñados en el Decreto 438 que previamente se analizó, no deberán regirse por el Estatuto General de Contratación Estatal y, en consecuencia, podrán basarse en normas de derecho privado.

Esta medida, facilita la adquisición de estos bienes, al igual que lo hizo el Decreto 438 y, considerando que el uso es esencial en los distintos centros de salud, representa un paso hacia la protección del DESC a la salud y hacia el enfrentamiento de la crisis originada por la pandemia.

Frente a este Decreto, nuevamente la Corte de forma muy eficiente se pronunció en la Sentencia C-163 de 2020, declarando la exequibilidad del mismo, al considerar que su contenido se encuentra acorde a la Constitución y a las reglas especiales que debe observar el ejecutivo al hacer uso de las facultades especiales que le confiere la declaratoria de estado de excepción.

- **Decreto 507 del 01 de abril:** Este Decreto fue expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tomando medidas para garantizar un control absoluto de los precios de bienes de primera necesidad para combatir la pandemia, entre los que se encuentran medicamentos y dispositivos médicos, con la finalidad de que las personas y los hogares más vulnerables puedan acceder a ellos.

En este orden de ideas, la consideración a realizar es que, así como ya se han traído a colación decretos que facilitan el abastecimiento del sector salud con los medicamentos, insumos y equipos requeridos, también es sumamente valioso garantizar que el ciudadano individualmente considerado pueda adquirir de una manera más sencilla todos los bienes de este tipo que pueda necesitar independientemente de su situación económica.

En este sentido, al establecer el Decreto en mención el control mediante un límite máximo en los precios de los medicamentos y dispositivos médicos, satisface las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en cuanto a la protección de los DESC, en este caso, el derecho a la salud, pues son acciones que directamente impactan en la posibilidad de que un ciudadano encuentre bienestar y calidad de vida.

Por último, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-178 de 2020 declaró la exequibilidad del Decreto, pues es función del Estado ser director de la economía.

- **Decreto 538 del 12 de abril:** expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 538 es uno de los decretos legislativos más extensos hasta acá analizados, pues toma múltiples medidas en materia de salud.

En este sentido, podría decirse que este Decreto 538 es tal vez el que más incide en el derecho a la salud, pues determina medidas como la habilitación para la prestación de servicios de salud fuera de las instalaciones de los centros de salud, elimina la autorización previa para contratar que deben solicitar las instituciones prestadoras de

servicios de salud, deja en manos de las entidades territoriales asumir el control de las unidades de cuidados intensivos y las unidades de cuidados intermedios y permite la asignación de recursos de manera directa por parte de las entidades territoriales y el Ministerio de Salud a los prestadores de servicios de salud.

Adicionalmente, impone la obligación a los prestadores de servicios de salud, de definir canales de atención idóneos para practicar la telemedicina y de este modo garantizar la atención y seguimiento oportuno de los pacientes.

Todas las medidas hasta acá descritas, muestran una clara preocupación del ejecutivo por garantizar la continuidad en el acceso a los servicios de salud a pesar de la contingencia, teniendo en cuenta que es un servicio obligatorio a cargo del Estado y que se encuentra íntimamente relacionado con el DESC a la salud.

Sin embargo, las medidas tomadas por intermedio del Decreto 538 no se agotan allí, pues existe otro grupo de medidas que pretende la garantía y protección de los profesionales del sector de la salud, al tiempo que se busca garantizar la disponibilidad de talento humano que pueda atender la emergencia. En este sentido, el Decreto establece que todo el talento humano en salud, incluidos quienes se encuentren en ejercicio o en etapa de formación, deberán encontrarse preparados para atender cualquier llamado, el cual tendrá un carácter obligatorio.

Esta última, es una medida interesante y necesaria, pero que implica la limitación de múltiples derechos individuales de las personas a que se dirige, pues conlleva por ejemplo el desconocimiento del derecho a elegir libremente la realización o no de un determinado trabajo o actividad profesional, más aún, en medio de una crisis sanitaria que implica un alto riesgo para el gremio de la salud.

No obstante, en contraprestación a lo anterior, el Decreto consagra un reconocimiento económico para todos aquellos que presten sus servicios durante la pandemia por SARS-CoV-2 y, por lo tanto, se encuentren en constante riesgo de contagio. Incluso, en el artículo 13 consigna la posibilidad de considerar al SARS-CoV-2 como una enfermedad laboral directa.

Por último, entre las medidas que se destacan del Decreto 538, aparece la estipulada en el artículo 14, en virtud de la cual se otorga una compensación económica de siete días

de Salario Mínimo Legal Diario Vigente al afiliado al régimen subsidiado con un diagnóstico positivo confirmado de SARS-CoV-2, con el único requisito de que la persona cumpla a cabalidad con el aislamiento preventivo obligatorio.

Finalmente, todas estas medidas que se han señalado fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-252 de 2020 y, como se evidenció, son un fuerte impulso en el sector salud, que demuestran la voluntad del ejecutivo de asumir sus obligaciones respecto a este derecho a la salud con medidas que se muestran positivas para combatir la crisis.

- **Decreto 539 del 13 de abril:** en este Decreto expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social se indica que los protocolos de bioseguridad serán proferidos por este mismo ministerio, los cuales aplicarán según el artículo primero de este Decreto para todas “las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública” (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2020).

De igual manera, señala que la supervisión del cumplimiento de los protocolos creados por el Ministerio de Salud y Protección Social corresponde a las secretarías distritales o municipales de la materia para la cual se cree el protocolo.

Este Decreto, como se ve, regula una asignación de competencia muy importante en el marco de un Estado de Emergencia originado por una pandemia. Así pues, la Sentencia C-205 de 2020 declaró la exequibilidad de la norma, sin embargo, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger salvó el voto por considerar que lo regulado por el Decreto legislativo, podría haberlo hecho el Presidente a través de un decreto ordinario.

- **Decreto 544 del 13 de abril:** en el mismo sentido en que lo hizo en el Decreto 499, el Ministerio de Salud y Protección Social expide este Decreto 544 con la finalidad de permitir que la adquisición internacional de dispositivos de uso médico, se efectúe con base en normas de derecho privado y no en el Estatuto General de Contratación Pública.

Sin embargo, en este caso la diferencia radica en que el listado de dispositivos para los que se consagra esta facultad no es el que contiene el Decreto 438 mencionado anteriormente, sino que se trata de un listado mucho más amplio de productos médicos necesarios para combatir la crisis originada por SARS-CoV-2.

Así pues, el análisis a realizar es el mismo que ya se hizo al referirnos al Decreto 499, considerando que facilitar la adquisición de este tipo de bienes, desencadena en una mayor protección al DESC a la salud.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional también se pronunció, en la Sentencia C-172 de 2020, declarando la exequibilidad del Decreto, con excepción de la expresión “ni sucursal” (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2020), contenida en el párrafo primero del artículo segundo, sin embargo, dicha expresión no reviste mayor importancia en el contenido y fin preciso de las medidas.

- **Decreto 546 del 14 de abril:** el Ministerio de Justicia y del Derecho por medio de este Decreto concedió bajo el cumplimiento de unos requisitos la medida de detención domiciliaria y de prisión preventiva a algunas personas que estaban bajo medida de aseguramiento en centros de detención transitoria o en centros carcelarios y para algunos privados de la libertad en centros penitenciarios y carcelarios con el fin de evitar el contagio y propagación de la enfermedad por SARS-CoV-2 en estos establecimientos.

Así pues, el artículo segundo del Decreto, define las personas que pueden acceder a este beneficio, pero en nuestra opinión, si verdaderamente lo que se pretende es combatir el hacinamiento carcelario y, por ende, garantizar el distanciamiento social para la prevención del contagio, son muy pocas las personas que en efecto pueden acogerse a la medida, por lo que no se podría satisfacer correctamente su finalidad. En este orden de ideas, lo que se mostraba como una medida muy ambiciosa y garantista, acaba siendo lo contrario, una medida insuficiente y desigual.

Aun así, esta medida tomada a partir de este Decreto exhibe la importancia del derecho a la salud como derecho humano y fundamental de las personas por el simple hecho de serlo, así mismo corrobora un ordenamiento jurídico fundado en la dignidad humana y respetuoso de los derechos fundamentales de las personas, aunque pensemos que en realidad se quedó corto.

Por último, este Decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-255 de 2020, la cual condicionó la exequibilidad de algunos artículos.

- **Decreto 551 del 15 de abril:** Tal como lo hizo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Decreto 438, en este Decreto consagra la exención del impuesto sobre las ventas IVA a diversos bienes de uso médico, sin embargo, acá la lista es mayor, pues se consagra la exención para 211 productos y dispositivos, mientras que en el Decreto 438 habían sido solo 24.

Tal como se consideró en aquel momento y como se ha manifestado durante toda la investigación, facilitar la adquisición de estos productos mediante este mecanismo avalado por el artículo 215 de la Carta Política, aporta a la garantía del derecho a la salud en un contexto en el que urge encontrar alternativas con celeridad.

- **Decreto 576 del 15 de abril:** este Decreto fue expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la finalidad de decretar que la distribución y transferencia de los recursos originados de los juegos de suerte y azar hacia el sector salud, que habitualmente se hace de forma semestral, comience a realizarse mensualmente, en aras de garantizar flujo de recursos en el sistema de salud.

En este orden de ideas, consideramos que en medio de una emergencia es absolutamente plausible que los recursos puedan escasear y por ello es importante acudir a todos los mecanismos posibles que puedan garantizar un mayor flujo de dinero. Por eso, creemos que estas disposiciones se ajustan a la misión de garantizar el derecho a la salud, pues es un derecho que en términos económicos le resulta altamente costoso al Estado colombiano y es por esto que esta medida intenta crear las condiciones para la satisfacción adecuada del derecho.

Así mismo, en la Sentencia C-257 de 2020 la Corte Constitucional encontró el Decreto ajustado a la Constitución Política y declaró su exequibilidad.

2.2.1.2. Decretos ordinarios:

- **Decreto 457 del 22 de marzo:** con la expedición de este Decreto se consagró el primer aislamiento preventivo obligatorio en todo el país, una medida de alto impacto en la opinión pública por la amplia restricción de libertades que genera.

Sin embargo, observamos al aislamiento preventivo obligatorio como un gran garante del derecho a la salud, pues como ya se había dicho, en un contexto como el actual, en

el que por ahora la ciencia y la medicina se muestran incapaces de ofrecer una alternativa, el distanciamiento social es la única medida de contención y por ello se erige como la forma más efectiva de salvaguardar el derecho a la salud.

En este orden de ideas, si bien el Decreto 457 no regula frontalmente el sistema de salud, la prestación de servicios médicos o el derecho a la salud en sí mismo, comporta un impacto altísimo en este campo por lo anteriormente señalado y por ello debe ser sin duda considerado como uno de los de mayor importancia en el derecho a la salud, pero también nos lleva a cuestionar que este tipo de medidas hayan sido implementadas mediante un decreto ordinario y no mediante un decreto legislativo, como en principio debería haber sido, pues exceden las facultades ordinarias del Presidente.

Reprochamos lo anterior, pues se desdibuja la diferenciación entre la situación de normalidad y la excepción, toda vez que con el Decreto 457 se toman medidas íntimamente relacionadas con el estado de emergencia consagrado a partir del Decreto 417 de 2020, y al sobrepasar sus atribuciones ordinarias, el ejecutivo debería haber optado por la expedición de un decreto legislativo, que entre otras cosas, abriría la posibilidad de ser objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, situación que no se presenta con el decreto ordinario que fue proferido.

Por lo anterior, consideramos que lo más deseable frente a un Decreto de tal magnitud, es que la Corte realice un análisis sobre su constitucionalidad, en aras de garantizar además el principio de separación de poderes e imponer un límite a las facultades del Presidente, frente a unas medidas que claramente guardan relación con la emergencia y que no se corresponden con sus facultades ordinarias.

- **Decreto 462 del 22 de marzo:** este Decreto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo prohíbe la exportación y reexportación de productos que se identifican en el Decreto en los artículos primero y cuarto, e indica que se debe hacer una repartición prioritaria de los mismos a las empresas e instituciones del sector salud debido a la importancia de tales productos o implementos para atender las condiciones actuales del país causadas por la pandemia del SARS-CoV-2.

Esto demuestra la relevancia que se le ha dado al sector salud y a los insumos que los trabajadores de la salud requieren para salvaguardar sus vidas. En este sentido, una

restricción tan delicada como lo es la suspensión de las exportaciones para este tipo de productos, el mismo Decreto la circunscribe en su artículo 6 a los casos en los que no haya un abastecimiento suficiente para el país.

- **Decreto 463 del 22 de marzo:** este Decreto muestra el otro lado de la moneda del asunto regulado en el Decreto 462 de 2020, pues bien, el Decreto 463 regula las importaciones de ciertos productos médicos y les asigna un 0% de arancel. De igual manera, establece una lista de entrega prioritaria iniciando por las instituciones prestadoras de salud.

Este Decreto, al igual que el anterior, exhibe el ánimo del gobierno de aprovisionarse de manera suficiente e idónea de medicamentos, reactivos químicos, dispositivos médicos, artículos de higiene, entre otros, en aras de controlar la propagación y dar una atención efectiva a los pacientes infectados por el virus lo que, en últimas, repercute en el DESC.

- **Decreto 531 del 8 de abril:** en este Decreto, el Ministerio del Interior prácticamente replica el contenido del Decreto 457, alargando el período de aislamiento preventivo obligatorio, sumando simplemente unas excepciones adicionales a la medida.

En cuanto a la confrontación de la medida que establece el Decreto 531 con su incidencia en el DESC a la salud, el análisis es el mismo que en el Decreto 457, en tanto persisten las razones que le generan alta importancia, a saber, la ausencia de vacuna y de un tratamiento efectivo, lo que ratifica la necesidad de un aislamiento preventivo obligatorio, en aras de garantizar y custodiar el derecho a la salud.

En este sentido, no se observa la necesidad de realizar algún tipo de análisis adicional, porque para la fecha las circunstancias no habían variado mucho en comparación con el momento en que fue expedido el Decreto 457, incluso, los casos confirmados de SARS-CoV-2 seguían presentando un constante ascenso, lo que aumentaba la necesidad de asegurar el distanciamiento.

2.2.1.3. Otras normas:

- **Resolución 520 del 28 de marzo del Ministerio de Salud y Protección Social:** mediante esta resolución se establecen los requisitos para fabricar antisépticos y desinfectantes en el territorio nacional.

Así pues, sin ahondar en el contenido técnico de esta resolución, hay que destacar, por una parte, la importancia de la fabricación de estos insumos, pues son vitales ya que tienen como objetivo garantizar condiciones sanitarias adecuadas, que a su vez repercuten en una mayor protección a la salud de las personas.

Sin embargo, por otra parte, queremos rescatar como algo valioso que el Ministerio muestra gran criterio al establecer los requisitos para la producción de estos bienes, lo cual es muy significativo, pues a pesar de la emergencia hay que mantener rigurosidad en el desarrollo de los productos para garantizar correctamente su calidad e idoneidad, así como proteger el derecho a la salud de las personas que los lleguen a utilizar.

2.2.2. Derecho al agua

Tal como se relacionó en las tablas descritas, en materia de derecho al agua se identificaron 7 normas que contienen medidas que impactan directamente en este DESC. La mayoría de ellas, toman determinaciones respecto de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, los cuales guardan estrecha relación con el derecho al agua y por ello es importante traer a colación estas normas.

De esta manera, se procederá entonces a realizar la descripción de estas medidas, el análisis de las mismas y su incidencia en el derecho en cuestión.

2.2.2.1. Decretos legislativos:

- **Decreto 441 del 20 de marzo:** en este Decreto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dicta varias medidas en materia de servicio público de acueducto.

En primer lugar, se ordena la reinstalación y/o reconexión inmediata de los usuarios suspendidos y/o cortados, sin cobro alguno, exceptuando a aquellas personas que hayan sido suspendidas por fraude a la conexión o al servicio.

Sin embargo, para proteger a los prestadores de servicios públicos, el Decreto les ofrece la posibilidad de gestionar recursos ante las entidades territoriales y de este modo, garantizar el cumplimiento de la medida.

De igual manera, el Decreto asigna a los municipios y distritos la obligación de vigilar que se garantice el acceso a agua potable a todas las personas mientras dure la emergencia y utilizar medios alternativos en aquellos casos en que no sea posible garantizarlo a través del servicio público de acueducto. Esta medida es para nosotros positiva, sin embargo criticamos que hasta este momento se esté presentando, pues es algo que debería ocurrir en todo momento, independientemente de las circunstancias, no únicamente durante el Estado de Emergencia.

Finalmente, otra medida que imparte el Decreto 441 es la suspensión de los incrementos tarifarios durante la contingencia. Es una medida positiva en cuanto brinda a las personas un alivio que les permita continuar accediendo al servicio de suministro de agua y no representa un perjuicio para los prestadores, pues como ya se mencionó, cuentan con la opción de gestionar recursos ante las entidades territoriales.

Por otro lado, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto 441 mediante la Sentencia C-154 de 2020. En dicha providencia, la Corporación declaró la exequibilidad de los 5 artículos que componen el Decreto 441 de 2020.

No obstante, sobre el artículo primero la Corte realizó dos excepciones a esa declaración de exequibilidad. En primer lugar, declaró inexecutable la expresión “con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020), pues aclaró, que independientemente de la situación de fraude debe garantizarse la prestación del servicio a todas las personas, pues es un asunto de mínimo vital, que compromete el derecho a la salud y a la vida no solo de la persona que se encuentra envuelta en una situación de fraude, sino también de toda la comunidad.

En segundo lugar, la expresión “sin cobro de cargo alguno” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020), la Corte la declara executable en el entendido de que esta regla no será aplicable a los usuarios que fueron suspendidos debido a fraude

a la conexión o al servicio y, por el contrario, estos sí deberán asumir el costo de la reconexión y/o reinstalación.

- **Decreto 528 del 07 de abril:** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante este Decreto fijó la posibilidad de que las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo establecieran el pago diferido de estos servicios sin lugar a intereses o algún otro costo por ello, a estratos 1 y 2. De igual forma, este Decreto dio la posibilidad de opciones tarifarias e incentivos a cargo de los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a favor de los usuarios.

También, implantó el giro directo de los recursos del Sistema General de Participación de Agua Potable y Saneamiento Básico destinados a subsidios, así como la destinación del superávit de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para garantizar el acceso al agua potable.

Toda esta normatividad gira en torno al derecho al agua, pues la única forma de garantizar su acceso y correcta utilización es a través de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Por lo tanto, el gobierno al observar las problemáticas originadas para un gran sector de la población diseñó estas medidas para ayudar a que la mayor parte de los ciudadanos colombianos no se encontrara sin un recurso tan importante en medio de una emergencia sanitaria mundial que obliga a ser más cuidadosos con el aseo personal.

Este Decreto fue declarado exequible mediante la Sentencia C-203 de 2020, entre otras razones, porque la Corte consideró que el aislamiento compromete la capacidad de pago de las personas y, por ende, el pago de los servicios públicos domiciliarios. Así mismo, señaló que los alivios que trae este Decreto son positivos para los usuarios y garantizan la suficiencia financiera de los prestadores, aunque el pago no sea oportuno por parte de un sector de los usuarios.

- **Decreto 580 del 15 de abril:** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió el Decreto 580 con la finalidad de continuar impartiendo medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Entre las medidas adoptadas, es relevante señalar, por una parte, la posibilidad que consagra el Decreto a los municipios y distritos de aumentar los subsidios a los usuarios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de máximo un 80% para el estrato 1, 50% para las personas de estrato 2 y 40% para el estrato 3, de conformidad con los recursos de que dispongan para conceder estos subsidios.

De igual manera, el Decreto 580 consigna la posibilidad de que las entidades territoriales se responsabilicen por el costo total o parcial de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de acuerdo con sus recursos.

Adicionalmente, tal como se vio en el Decreto 528, se reiteró la opción de diferir en hasta 36 cuotas mensuales el pago de la tarifa de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, pero haciendo referencia en este caso a entidades sin ánimo de lucro como zoológicos, aviarios, entre otras afines.

Y, por último, consagra la posibilidad de que usuarios realicen aportes voluntarios para distribuir en los municipios y alimentar el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Para esto, señaló que los prestadores del servicio habilitarán la opción de realizar estos aportes en su factura.

Empero, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-256 de 2020 declaró la inexecutable del Decreto 580 de 2020 por no satisfacer los requisitos formales que estipula el artículo 215 de la Constitución Política, que ya se reseñó, en concreto el requisito de que todo decreto legislativo expedido en el marco de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica vaya acompañado de la firma del Presidente y todos sus ministros.

Esto inició un gran debate en el país, pues el contenido del Decreto era valioso y acorde a la Constitución, por lo que el incumplimiento de un requisito formal parece una nimiedad en comparación con el impacto que pudo haber tenido el Decreto en el bienestar de las personas.

Sin embargo, consideramos correcto el obrar de la Corte, pues ya hicimos una explicación extensa del análisis de constitucionalidad de un decreto legislativo en cuanto a su ámbito formal y todos esos requisitos tienen una razón de ser.

Por ejemplo, muy a la par con lo que opina la Corte, este requisito que incumplió el Decreto 580 al no encontrarse suscrito por el Ministro de Salud y Protección Social y la Ministra TIC, es de suma importancia pues es la manera de comprobar que el decreto legislativo se originó a partir de una discusión, lo que garantiza la democracia y el pluralismo, mientras simultáneamente contribuye a que el Presidente no se desborde en el uso de sus facultades excepcionales.

Por ello, de ninguna manera puede juzgarse a la Corte por ser rigurosa en la aplicación del derecho, toda vez que esa no es más que su labor principal. Por el contrario, está bien sancionar el actuar del ejecutivo ya que no puede ser que por este tipo de errores se generen retrasos en la implementación de medidas que pueden aportar un gran valor, en este caso, al desarrollo del DESC de acceso al agua.

- **Decreto 581 del 15 de abril:** este Decreto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala la facultad de otorgar créditos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, sin importar su naturaleza, por parte de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, con la finalidad última de garantizar la solvencia de estas empresas o de garantizar su capital de trabajo.

En nuestra opinión, esta medida puede ser muy útil, siempre y cuando se le dé un manejo adecuado, es decir, que la posibilidad de que las empresas de servicios públicos domiciliarios cuenten con mayor flujo de recursos, sea algo que se vea reflejado en una mayor cobertura y en un mayor acceso al agua, para el caso de las empresas de acueducto, por parte de los usuarios, pues de este modo se estaría en verdad garantizando un progreso en el ámbito de protección al derecho.

Las medidas contenidas en este Decreto, que se reducen a regular la facultad anteriormente subrayada, fueron declaradas exequibles por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C- 251 de 2020, pues los fines que persigue el Decreto con el otorgamiento de créditos son preciados en un ordenamiento como el nuestro, aún más en medio de un estado de emergencia originado por una pandemia.

Cabe precisar que la Corte hizo dos condicionamientos en la Sentencia, el primero referente a la expresión “empresas de servicios públicos domiciliarios” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2020) contenida en el artículo primero por considerar que la misma, así como está redactada podría dar a entender que excluye a

otro tipo de prestadores que no son empresas de servicios públicos, discriminación esta que sería totalmente inadecuada.

Y el segundo referente a la expresión “sin que sea necesario ningún otro requisito o autorización de otras entidades u órganos estatales” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2020) contenida en el artículo segundo, pues estima que no se pueden eliminar las autorizaciones por parte de las asambleas y concejos municipales.

2.2.2.2. Decretos ordinarios:

- **Decreto 463 del 22 de marzo:** este Decreto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ya había sido traído a colación al referirnos al derecho a la salud por establecer un arancel del 0% a la importación de algunos bienes y dispositivos de uso médico.

Sin embargo, el Decreto también es importante en materia de derecho de acceso al agua pues entre los productos que beneficia con este arancel del 0% incluye bienes de uso prioritario para acueducto, vivienda y saneamiento básico. Así mismo, en el párrafo 3 del artículo 2 determina que le corresponderá al Ministerio, en compañía también del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definir los criterios de priorización para la distribución de estos bienes.

Así pues, vemos como algo importante que en este listado de implementos se haya tomado la determinación de considerar también bienes de gran relevancia para el acueducto y saneamiento básico, de tal forma que se facilite la adquisición de los mismos y por consiguiente pueda garantizarse un mejor servicio y mayor protección al DESC.

- **Decreto 465 del 23 de marzo:** este Decreto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adiciona artículos al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en lo que refiere a las concesiones de agua.

En este sentido, las adiciones que se realizan a los distintos artículos están condicionadas a la subsistencia de la declaratoria de emergencia en razón a la pandemia por SARS-CoV-2.

Así pues, entre las adiciones que consideramos conveniente resaltar se encuentran la necesidad de dar prioridad a las solicitudes de concesión de agua subterránea o

superficial que realicen los municipios, distritos o prestadores del servicio público de acueducto; la prórroga automática de las concesiones de agua próximas a vencer y la reducción a una tercera parte de los términos para el trámite de concesiones de agua.

Las adiciones anteriores introducidas mediante este Decreto, facilitan los trámites para que los municipios, distritos y las empresas prestadoras del servicio público de acueducto mantengan sus concesiones vigentes o se realicen los trámites de forma más expedita con el ánimo de evitar que se interrumpa el acceso al agua en la población.

2.2.2.3. Otras normas:

- **Resolución 911 del 17 de marzo de la CRA:** la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expidió la Resolución 911 y en ella consagró medidas relevantes para el derecho de acceso al agua.

Algunas de las medidas son muy similares a las contenidas en el Decreto 441 de 2020, por una parte, consagra la suspensión de los incrementos en las tarifas mientras se mantenga la emergencia.

Adicionalmente, contempla también la reinstalación a los suscriptores suspendidos y cortados, pero además incluye la suspensión de la interrupción y el corte del servicio de acueducto.

De igual manera, la resolución incluye medidas como el incremento en las frecuencias de lavado de zonas públicas, barrido y limpieza de calles y recolección de residuos sólidos.

De conformidad con lo anterior, nos parece que las medidas inciden positivamente en el derecho de acceso al agua pues hacen ostensible la intención de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

2.2.3. Derecho al trabajo

El derecho al trabajo ha sido uno de los grandes afectados por la crisis sanitaria originada por el SARS-CoV-2, de ahí que haya sido elegido como uno de los principales puntos de atención de esta investigación.

Así las cosas, al rastrear las medidas que ha tomado el Gobierno Nacional en relación con el derecho al trabajo, o demás situaciones que le afecten, se identificaron 18 normas que a continuación se ponen de manifiesto, por ser las que generan repercusiones directas a este derecho.

2.2.3.1. Decretos legislativos:

- **Decreto 460 del 22 de marzo:** este Decreto del Ministerio de Justicia y del Derecho toma diversas medidas en relación con las comisarías de familia y la necesidad de contrarrestar la violencia intrafamiliar.

No obstante, en relación con el derecho al trabajo, rescatamos que en el literal G del artículo 1 insta a las comisarías de familia a coordinar el teletrabajo, trabajo a distancia y cualquier otra alternativa de trabajo por medios virtuales, con ocasión del Estado de Emergencia.

Esta es una situación que pone de manifiesto la encrucijada tan repentina e imprevista en la que nos vimos todos, a partir de la cual ha sido necesario replantearnos muchas situaciones, incluida la forma en que trabajamos. No obstante, aplaudimos este tipo de determinaciones pues demuestran que es posible reorganizarse para garantizar el derecho al trabajo, sin importar que la prestación del servicio se ejecute por mecanismos alternativos.

Por último, mediante Sentencia C-179 de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 460, empero, centró su análisis más en los asuntos de violencia intrafamiliar y no en la consagración del teletrabajo.

- **Decreto 486 del 27 de marzo:** este Decreto fue expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la intención de otorgar incentivos económicos a los agricultores y productores rurales, por una parte, estos incentivos se dieron a aquellos que, debido a tener una edad superior a los 70 años, se encuentren bajo un aislamiento preventivo obligatorio mucho más estricto.

Adicionalmente, en aras de proteger a los demás productores en edad inferior a los 70 años, el Decreto faculta al Banco Agrario y al Fondo Agropecuario de Garantías para

llegar a acuerdos de pago con pequeños y medianos productores agropecuarios, por ejemplo, mediante la condonación de intereses o disminuciones de capital.

En este orden de ideas, iniciando por los productores de más de 70 años, nos parece muy rescatable que, teniendo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de este grupo poblacional frente a la emergencia por SARS-CoV-2, a pesar de lo restringido que se encuentra el derecho al trabajo para estas personas, pues bajo ningún concepto podría acudir a otra modalidad de trabajo como la virtualidad, se otorgue este tipo de incentivos que contribuyen a su sustento y sirven como reconocimiento por la gran labor que prestan a la sociedad, lo cual de uno u otro modo restablece hasta cierto punto su derecho.

Por otra parte, frente a los beneficios para los productores agropecuarios menores de 70 años, que sí se encuentran autorizados para continuar ejerciendo sus labores, nos parece que es sin duda una muestra de cómo el Estado debe plantear las condiciones efectivas para el disfrute de un DESC, en este caso, el derecho al trabajo, pues estando en medio de una crisis, que entre muchas consecuencias, afecta gravemente la economía, este tipo de ayudas representan la oportunidad de poder seguir desempeñando una labor.

Finalmente, este Decreto también faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a contratar directamente las actividades necesarias para asegurar el abastecimiento de alimentos en el territorio nacional.

Por último, el Decreto 486 fue declarado exequible a través de la Sentencia C-218 de 2020 del Alto Tribunal constitucional bajo premisas similares a las anteriormente expuestas, pues señaló la Corte que estas medidas generan flujo de recursos al sector y constituyen una ayuda para la continuación de la producción agropecuaria a pesar de los efectos negativos que ha dejado la pandemia por SARS-CoV-2.

- **Decreto 488 del 27 de marzo:** El Ministerio del Trabajo por medio de este Decreto implantó medidas para la protección de los empleos, y en general creó opciones tanto para los trabajadores como para los empleadores.

Así pues, este Decreto introdujo en su artículo 3 la posibilidad del retiro de las cesantías para los trabajadores que hayan presentado una disminución en sus ingresos con la finalidad de contrarrestar y compensar la reducción mensualmente. Sin embargo, el

Decreto había establecido que esto solo sería posible para el caso de los trabajadores que tuvieran las cesantías en fondos privados.

No obstante, vale la pena señalar que la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad de este Decreto indicó que este artículo 3 sería declarado exequible, salvo la expresión “de carácter privado” (Ministerio del Trabajo de Colombia, 2020) que hacía referencia precisamente a estos fondos privados, pues esto atenta contra el principio de igualdad, ya que excluye al Fondo Nacional del Ahorro que también tiene cesantías de trabajadores del sector privado que pueden estar en las mismas condiciones de disminución de sus ingresos.

Otra medida importante que toma este Decreto es la posibilidad de la cual disponen tanto el empleador como el trabajador para conceder y solicitar, respectivamente, las vacaciones con solo un día de antelación.

Por otra parte, el Decreto 488 contiene en el artículo 5 la forma en que las Administradoras de Riesgos Laborales privadas deben destinar los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, asignando la respectiva partición.

Finalmente, vale la pena destacar que el Decreto también da un beneficio económico para los trabajadores dependientes o independientes cotizantes que se encuentren cesantes y que hayan cotizado un año a una caja de compensación familiar en los últimos cinco años, este beneficio económico es una transferencia para que el trabajador dependiente o independiente pueda cubrir sus gastos. El Decreto también estableció un apalancamiento de recursos para las cajas de compensación si se llegan a ver afectadas por el cubrimiento del beneficio antes descrito.

Tales medidas muestran una adaptación del derecho al trabajo a las actuales circunstancias y contribuyen a asistir o amparar a los empleadores y trabajadores para que, aunque las condiciones en medio de la emergencia económica cambien para ellos, no sientan un impacto negativo tan repentino e intempestivo.

Este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-171 de 2020, sin embargo, la Corte precisó que eventualmente estas medidas podrán durar más que el término de la emergencia, pues salir de la emergencia no garantiza la recuperación total de las empresas, dado que lo más normal es que este proceso tarde

más que el término de la emergencia sanitaria, por lo cual estas medidas excepcionales podrán extenderse hasta cuando sean necesarias.

- **Decreto 491 del 28 de marzo:** este Decreto fue expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con la intención de garantizar el distanciamiento social y evitar así el contacto entre los ciudadanos.

Para alcanzar dicho fin, el Decreto toma diversas medidas, pero entre las más importantes está la de ordenar que en todas las entidades que integran las tres ramas del poder público, se propugne por impulsar el teletrabajo y el trabajo a distancia por medios electrónicos.

De igual manera, estipula que en aquellos casos en que no sea posible el trabajo a distancia, se podrá optar por suspender la prestación de dichos servicios, priorizando aquellos que sean esenciales.

De este modo, vemos cómo este Decreto regula este tema del trabajo de un modo mucho más amplio, pues se dirige a todas las entidades y organismos del poder público, y no a unas cuantas como en otras normas que se han mencionado.

En este orden de ideas, se hace ostensible la intención de preservar el empleo independientemente de la crisis, e intentar continuar con las operaciones a través de mecanismos alternativos.

Dicho esto, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-242 de 2020 declaró la exequibilidad del Decreto, con excepción del párrafo 1 del artículo 6, una expresión contenida en el artículo 7 y el artículo 12. No obstante, lo anterior no afecta la medida descrita en los párrafos precedentes, pues esta se encuentra en el artículo 3, cuya exequibilidad fue respaldada por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.

- **Decreto 500 del 31 de marzo:** Este decreto del Ministerio del Trabajo incorporó a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público en la distribución de recursos de las cotizaciones de riesgos laborales del artículo 5 del Decreto Legislativo 488 de 2020.

Esta medida garantiza la igualdad en las disposiciones adoptadas con relación al derecho al trabajo en el ordenamiento, y en aras de asegurar que la destinación de

recursos que realizan las Administradoras de Riesgos Laborales sea homogénea sin importar la naturaleza pública o privada de la misma.

Por último, conviene destacar que este Decreto legislativo fue declarado exequible a través de la Sentencia C-211 de 2020, en razón a que cumplió con todos los juicios formales y sustanciales, y corrigió la falta de igualdad que, en principio, se presentaba con el artículo 5 del Decreto 488, la cual no se advirtió en el examen de constitucionalidad del Decreto 488.

- **Decreto 553 del 15 de abril:** este Decreto del Ministerio del Trabajo desencadenó también importantes consecuencias para el derecho al trabajo en razón de las medidas que implementa. Principalmente, aquella mediante la cual crea un incentivo económico para las personas beneficiarias del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC.

Al respecto, cabe resaltar que, si bien mediante este Decreto no se crea el FOSFEC, sino que por el contrario es un fondo anterior a esta situación de emergencia, lo que sí se hace es ratificar la vigencia de estos mecanismos que pretenden contribuir en el bienestar de la población activa, pero que por diferentes razones se encuentran en condición de desempleo.

Lo anterior, porque, aunque un incentivo económico no le cambia a las personas el estado de desempleo, sí demuestra una atención al DESC al trabajo, al preocuparse por las condiciones de las personas que eventualmente más adelante podrán contribuir prestando algún servicio en el país.

Del mismo modo, nos gustaría traer a colación otros decretos como el 557 y el 561 de 2020, que en el mismo sentido en que lo hace el Decreto 553, contemplan incentivos económicos para guías turísticos, artistas y gestores culturales; quienes son algunos de los más golpeados por la emergencia y por ello tenerlos en cuenta dentro de estas medidas, es reivindicar su derecho al trabajo.

Finalmente, cabe destacar la Sentencia C-195 de 2020, a través de la cual, la Corte Constitucional, mediante decisión unánime, declaró la exequibilidad del Decreto 553 de 2020.

- **Decreto 558 del 15 de abril:** este Decreto del Ministerio del Trabajo regula la posibilidad de disminución al 3% del aporte de la cotización al Sistema General de Pensiones por parte de los trabajadores dependientes e independientes, con el objetivo de lograr mayor liquidez en tiempos difíciles tanto para empleadores como trabajadores.

Por otra parte, se regula para aquellos pensionados bajo la modalidad de retiro programado una protección ante la posibilidad de descapitalización de las cuentas de ahorro individual.

Este decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2020, por las razones que a continuación se señalan y que compartimos en su integridad.

Así pues, el argumento central y más relevante de la Corte para declarar la inexecutable del Decreto es que las medidas adoptadas atentan contra el principio de progresividad en materia de DESC, pues suponen una desmejora del derecho al trabajo, ya que la reducción del aporte a la cotización de pensiones implicaba la no contabilización de tales semanas para aquellas pensiones que fueran superiores a un salario mínimo legal mensual vigente.

Al respecto, cabe recordar que, desde el mismo artículo 215 constitucional se consagra que el gobierno no puede adoptar medidas durante el estado de emergencia que atenten y desmejoren los derechos sociales de los trabajadores, tal como se destacó en la primera sección de este trabajo.

Adicionalmente, la inexecutable se fundamenta en que el Decreto contiene una destinación de recursos de pensiones para fines distintos y no garantiza la sostenibilidad financiera del sistema.

- **Decreto 560 del 15 de abril:** este Decreto fue expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la pretensión de proteger a las empresas fuertemente afectadas por la emergencia por SARS-CoV-2.

Para lo anterior, el Decreto 560 toma medidas relativas a mecanismos más expeditos para acceder a procesos de reorganización, flexibilizaciones en pagos, alivios económicos, entre otras.

Esto conlleva una gran importancia para el derecho al trabajo porque el sector privado ofrece gran parte de los puestos de trabajo del país, motivo por el cual, endurecer la protección a las empresas más golpeadas, se ve traducido en la posibilidad de que dichas empresas puedan mantener sus empleados y por consiguiente garantizar el derecho al trabajo de miles de personas.

En este orden de ideas, esta es una muy buena iniciativa del ejecutivo, pues se combate el desempleo asegurándose de que al menos las personas que ya gozan de un puesto de trabajo, tengan la posibilidad de conservarlo. En otras palabras, el Estado estaría creando las condiciones necesarias para que el nivel de empleo se mantenga mínimamente en igual nivel de desarrollo, lo que es un buen punto de partida para continuar aumentando el grado de protección del DESC al trabajo.

Finalmente, frente a estas medidas el ejecutivo encontró el respaldo de la Corte Constitucional, toda vez que mediante Sentencia C-237 de 2020, dicha Corporación declaró la exequibilidad de las normas contenidas en el Decreto.

- **Decreto 565 del 15 de abril:** mediante este Decreto legislativo expedido por el Ministerio del Trabajo se consagra la posibilidad de pagar las contingencias producto de los desbalances financieros con los recursos del Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS, cuando se cumpla la condición señalada en el artículo primero de este Decreto referente a la superación del valor de ese desbalance al valor del portafolio de precios del mercado.

Esta medida contenida en el Decreto 565 es provechosa desde nuestro punto de vista, porque permite tener la disponibilidad de recursos necesaria cuando ocurra una situación de pérdida para los portafolios financieros en el marco de la pandemia que perjudique los ingresos de los adultos mayores.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional con la Sentencia C-182 de 2020 realizó el estudio de constitucionalidad de la norma, encontrándola exequible por unanimidad,

ya que es un auxilio que logra apalancar el sistema de los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS.

2.2.3.2. Decretos ordinarios:

- **Decreto 457 del 22 de marzo:** este Decreto del Ministerio del Interior ya había sido objeto de análisis en el apartado del derecho a la salud, no obstante, consideramos que también genera un impacto en el derecho al trabajo y por ello es necesario darle un espacio en este campo.

Como bien se había mencionado, el Decreto 457 de 2020 instauró el primer aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio colombiano, lo que significa una medida drástica y que sin duda repercute con dureza en el derecho al trabajo.

Empero, en este caso, la repercusión que trae el Decreto 457 para el derecho al trabajo es de tipo negativo, pues por obvias razones, aunque se intente trasladar ciertos oficios a la virtualidad, existen casos en los que sencillamente es imposible hacerlo, piénsese en un agricultor, un conductor o un vendedor ambulante.

A pesar de lo anterior, esto no debe entenderse como que estamos en contra del Decreto 457, por el contrario, ya se ha defendido en una multiplicidad de ocasiones la medida de aislamiento por ser la única efectiva para prevenir la transmisión del virus en estos momentos.

Sin embargo, no puede desconocerse ni ocultarse lo regresivo que termina siendo el Decreto 457 en materia del derecho al trabajo y es por ello que el ejecutivo ha debido tomar medidas como las que ya se han señalado para contrarrestar esta situación.

Aun así, cabe recordar que esto es completamente válido, pues aunque la Constitución Política indica que durante un estado de excepción el Presidente no puede tomar medidas que generen restricción de derechos humanos y libertades, la Corte Constitucional en la Sentencia C-466 de 2017, al explicar cómo debe realizarse el análisis de constitucionalidad de un decreto legislativo, señaló que debe entenderse que eventualmente pueden existir situaciones en que en razón de la crisis, deba restringirse un derecho o una libertad, pero deberá justificarse ampliamente, tal como ocurre en el caso del Decreto 457.

Finalmente, tal como se consideró al analizar este decreto con relación al derecho a la salud, las medidas que traemos a colación en este campo de derecho al trabajo, son también de gran importancia y además se vinculan directamente al estado de emergencia instaurado por el Decreto 417 de 2020, al tiempo que exceden las atribuciones ordinarias del Presidente, por lo que se erigen igualmente como una razón para considerar que el Decreto 457 debió ser expedido como un decreto legislativo y no como uno ordinario.

- **Decreto 531 del 8 de abril:** este Decreto había sido también traído a colación precedentemente en el derecho a la salud, pues a través de él, el Ministerio del Interior prolongó la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio en todo el país.

En este sentido, las observaciones son idénticas a las señaladas en el acápite inmediatamente anterior, es decir, evidentemente se generan consecuencias negativas en relación al derecho al trabajo de un grupo grande de personas, pero no por ello debe condenarse el Decreto 531, pues es necesario mirar el contexto y entender la necesidad de las medidas que dicta.

A partir de lo anterior, en materia de derecho al trabajo habría que exigir medidas que ayuden a revertir la situación negativa que se genera y afortunadamente así ha sucedido, pues ya han quedado en evidencia casos en los que se fomenta el trabajo por medios virtuales en aquellos casos en que es posible hacerlo, e incentivos y alivios para aquellos oficios que no pueden ejercerse a través de la virtualidad.

- **Decreto 582 del 16 de abril:** este Decreto del Ministerio del Trabajo está dirigido a los pensionados y a los beneficiarios de los programas del Servicio Social Complementario BEPS y del Programa de Subsidio al Aporte a Pensión - PSAP.

Entre las disposiciones que trae este Decreto, conviene destacar que para el caso de los pensionados fijó que se podría cobrar la mesada pensional por parte de un tercero autorizado, y que para tal autorización no sería necesario la presentación de un poder o de autenticación por parte de funcionario público para aquellos pensionados mayores de 70 años.

Para el caso de los beneficiarios del Programa de Subsidio al Aporte a Pensión - PSAP decretó la improcedencia de una de las causales de pérdida de la misma durante el término de la emergencia.

Por último, para el caso de los beneficiarios del Servicio Social Complementario BEPS estableció reglas aplicables durante la emergencia para el pago de las mesadas pensionales y de las anualidades vitalicias.

Todas estas medidas pensionales están estrechamente relacionadas con el derecho al trabajo, toda vez que son la etapa posterior a la que una persona puede prestar sus servicios, pero que debe seguir igualmente protegida por el Estado en razón a un justo reconocimiento.

Por esto, facilitar todas las gestiones del pago de las mesadas pensionales repercute directamente en una mayor salvaguarda al derecho de este grupo poblacional, más aún si se tiene en cuenta que la mayoría tienen una edad avanzada y, por ende, son más vulnerables ante la situación de emergencia y tienen una situación de especial protección constitucional.

2.2.3.3. Otras normas:

- **Circular 021 del 17 de marzo del Ministerio del Trabajo:** a través de esta circular, el Ministerio estableció medidas de protección al empleo en virtud del Estado de Emergencia originado por el SARS-CoV-2.

Muchas de estas medidas ya se han mencionado en los decretos precedentes, e incluso las mismas son también extraídas del Código Sustantivo del Trabajo que desde el pasado las había considerado, pero que durante esta época de crisis han cobrado mayor vigencia.

Así pues, lo que hizo el Ministerio fue recordar mecanismos que empresas y entidades podrían utilizar durante la contingencia para salvaguardar el empleo. Ellas son: teletrabajo, trabajo en casa, jornada laboral flexible, vacaciones anticipadas, permisos remunerados y salario sin prestación del servicio.

Todas estas herramientas han obtenido gran presencia en nuestras vidas, pues sin duda cada uno de nosotros lo ha vivido con su propia situación o con la de algún familiar o persona cercana, al punto de transformarse casi en algo normal o habitual.

Por esto, nos parecen muy importantes estos mecanismos pues han ayudado a contener hasta cierto punto la afectación al derecho al trabajo de las personas, concediendo la opción de mantener sus empleos y desempeñarse por otras vías.

- **Circular 000005 del 17 de marzo del INPEC:** en esta Circular, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, toma la decisión de ordenar el teletrabajo y/o trabajo en casa para su personal administrativo, al tiempo que consagra horarios flexibles para los funcionarios que laboran en los establecimientos de reclusión.

Así pues, si bien se trata de una medida que tiene un carácter más bien particular, pues aplica a un grupo de personas muy específico, es también muestra de cómo el ejecutivo, en este caso a través del INPEC, entidad adscrita al Ministerio de Justicia, pretende promover el aislamiento social y la utilización de medios electrónicos, como mecanismo para garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado y, principalmente, preservar los puestos de trabajo, lo cual representa un punto positivo para el derecho al trabajo.

- **Circular 019 del 17 de marzo del Ministerio de Justicia y del Derecho:** por intermedio de esta circular, el Ministerio de Justicia y del Derecho actúa similar a como lo hizo el INPEC en la circular que se acaba de reseñar previamente, ordenando el teletrabajo y trabajo en casa para sus funcionarios, o flexibilizando los horarios de aquellos que indispensablemente deben prestar sus servicios de modo presencial.

De nuevo, este tipo de medidas indiscutiblemente protegen la salud de los funcionarios y de la población en general, pero adicionalmente protegen su derecho al trabajo, brindando la oportunidad de seguir desempeñando una labor y comprendiendo que es posible transformar la forma en que concebimos cómo se realiza determinada actividad, para generar la menor afectación posible a las personas mientras prestan sus servicios a una empresa o a una entidad.

Por último y para no caer en reiteraciones innecesarias, queremos hacer mención a la **circular 8 del 18 de marzo** del Ministerio TIC, **la circular 324 del 24 de marzo** de la

Superintendencia de Notariado y Registro y la **Directiva 06 del 25 de marzo** del Ministerio de Educación, todas ellas relacionadas en la tabla, que hacen lo propio con sus funcionarios a cargo, ordenando priorizar el teletrabajo y el trabajo en casa con la intención de preservar el trabajo, al tiempo que se protege la salud y la vida.

2.3. Otras medidas no categorizadas que impactan los DESC a la salud, al agua y al trabajo

Una vez dilucidado el análisis general de todas las medidas implementadas por el ejecutivo en virtud de la emergencia por SARS-CoV-2, en relación con los derechos a la salud, al agua y al trabajo, consideramos conveniente también mencionar otros decretos legislativos que podrían impactar en estos tres DESC.

Por una parte, a partir de la revisión de todas las medidas tomadas a partir del Decreto 417 de 2020, encontramos varias normas como el Decreto 512 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que facultó a alcaldes y gobernadores a realizar movimientos presupuestales en aras de mitigar la crisis por el SARS-CoV-2, lo cual podría repercutir en mayores recursos para los sectores de salud, agua y trabajo, por ser algunos de los más golpeados por la crisis.

De igual manera, son también valiosos los Decretos 519, 522, 571 y 572 que contemplan todas las adiciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, lo que al igual que en el análisis que se hace del Decreto 512, debería asignar mayores recursos a medidas encaminadas a proteger los derechos a la salud, al agua y al trabajo de la población colombiana, pues no cabe duda de que deben ser inmediatamente atendidos.

Por último, es menester destacar los Decretos 444, 552 y 562 de 2020. El primero de ellos, pues crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, y los demás porque adicionan recursos a este Fondo que bien podrían utilizarse para brindar mayores garantías en materia de salud, agua y trabajo.

CONCLUSIONES

A partir de todo lo expuesto hasta este punto, obtenemos muchos resultados que debemos explicitar, tanto con relación a lo estudiado en la Primera Sección, un apartado mucho más general y teórico, así como con todas las normas reseñadas en la Segunda Sección de esta investigación.

En primer lugar, ha quedado claro que la figura de estado de excepción, o en su momento, estado de sitio, ha acompañado el ordenamiento jurídico casi durante toda su historia, con inconvenientes, abusos, pero también brindando la oportunidad de contar con un mecanismo para enfrentar situaciones de anormalidad, siempre y cuando se le emplee de forma correcta.

En este sentido, al abarcar la regulación de estado de excepción que consagra la Constitución Política de 1991, y en concreto, lo relacionado con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica consagrado en el artículo 215 Superior, se pudo poner de presente el modo en que todas sus disposiciones son aplicadas en la práctica, así como la importancia y el valor que su utilización puede representar en el manejo de la crisis.

Por ejemplo, en los decretos seleccionados por su relación con los DESC a la salud, al agua y al trabajo, que son solo un porcentaje dentro de todos los decretos legislativos expedidos en medio de la emergencia declarada por el Decreto 417 de 2020, se evidenció el uso de todas las posibilidades que concede el mencionado artículo 215, como la modificación de tributos, la obligación de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre otras.

No obstante, además de demostrar un uso total de dichas facultades, en líneas generales se mostró también un respeto por los requisitos formales y materiales que impone la Carta para el ejercicio de estas facultades excepcionales, y en los casos que no sucedió, estuvo muy atenta la Corte Constitucional, actuando de una manera rápida para ejercer el control automático de constitucionalidad sobre todos los decretos expedidos por el ejecutivo.

Así las cosas, los decretos traídos a colación exhiben una clara intención de tomar medidas encaminadas únicamente a combatir y superar la crisis, pero, de igual manera, cuando la Corte Constitucional consideró que un decreto legislativo no era el mecanismo adecuado para implementar determinada medida, obró de conformidad con la ley.

De igual manera, la investigación reveló que durante el Estado de Emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020 se expedieron más de 70 decretos legislativos; por lo que esta gran cantidad de normas hace casi que imposible la labor de vigilancia y control que tienen tanto la Corte Constitucional, como el Congreso de la República, las organizaciones civiles y la opinión ciudadana, lo que deja en evidencia una fragilidad en el sistema de control, que en principio se muestra muy fuerte desde la literalidad de la norma.

Además, a pesar de esta enorme cantidad de decretos, terminado este Estado de Emergencia, el ejecutivo más adelante se vio en la necesidad de declarar uno nuevo, lo que nos hace pensar si el requisito de que el Estado de Emergencia no supere los 90 días al año, tal vez se queda corto, porque como se dijo en la Primera Sección, es imposible calcular la magnitud de una crisis con anterioridad a que la misma acontezca.

No obstante, sobre ese tema comprendemos que hay una razón válida para que la Constitución restrinja este plazo, porque como bien quedó señalado al abordar la historia de los estados de excepción en Colombia, tradicionalmente el ejecutivo ha abusado de estas figuras para obtener mayores facultades. Sin embargo, creemos que podría establecerse algún tipo de mecanismo que permita que, una vez entrados en una situación de crisis, se pueda replantear este término, garantizando en todo caso el principio democrático y el principio de separación de poderes.

Por otro lado, si bien se ha señalado que la gran mayoría de las medidas analizadas fueron positivas y necesarias, creemos que podrían haber sido mejores y adicionalmente nos vemos en la obligación de señalar que esa gran cantidad de medidas que se tomaron claramente pueden demostrar una falta de preparación absoluta.

Y con lo anterior no nos referimos a preparación para esta pandemia por SARS-CoV-2 pues fue totalmente imprevista, sino en general para cualquier tipo de situación a la que un Estado se encuentra expuesto en todo momento.

Es decir, podríamos afirmar que si en materia de derecho a la salud, el Estado colombiano hubiera realizado mayores esfuerzos en el pasado, por ejemplo, en adecuación de los centros de salud, capacitación de personal, abastecimiento de medicamentos y dispositivos médicos, o incluso, producción de los mismos, no se habría visto en la necesidad de dictar tantas medidas, que en últimas terminan siendo improvisadas, lo que limita sus posibilidades de resultar exitosas.

Inclusive, esto partiendo de la base de que con todas las medidas tomadas ha sido suficiente para subsanar los problemas, pero no ha sido así, a pesar del exceso de regulaciones, el sistema de salud se ha visto colapsado, en las primeras semanas escaseaban los implementos para realizar las pruebas a las personas y los implementos de seguridad del personal médico, el procesamiento de las pruebas ha sido muy lento por la precariedad en los laboratorios, entre muchos otros problemas que tantas medidas, y en principio tan buenas, han sido incapaces de resolver, pero sin duda, todos estos problemas acaban también por debilitar la confianza de las personas en el sistema de salud.

La misma situación se vive en relación al derecho al trabajo, a pesar de que las medidas intentan preservar los empleos e incentivar a las personas que no pueden laborar, la tasa de desempleo ha alcanzado niveles históricos muy cercanos al 20% desde abril de 2020, mucho más si se compara con el mismo mes del año 2019 en el cual la tasa de desempleo giraba en torno al 10,3%, de conformidad con cifras arrojadas por el DANE y la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH (Forbes, 2020).

Aunado a lo anterior, también quedó expuesto cómo otras medidas lo que generaron fue una debilitación de las condiciones existentes del derecho al trabajo, y antes que ayudar, contribuyeron a estas cifras tan negativas que se señalan, por lo que en definitiva es claro que el ejecutivo, más que implementar muchas medidas, debió preocuparse por la efectividad de estas y por proteger realmente este asunto tan delicado.

Esto, nos hace preguntarnos lo mismo que planteamos en relación con el derecho a la salud y es que, a pesar de tantas disposiciones, el derecho al trabajo no encuentra una protección tan fuerte como la que debería tener considerando su importancia, toda vez que la calidad de vida de una persona, más en un país como el nuestro, depende en gran medida de sus posibilidades y condiciones de trabajo.

Así mismo, vale la pena destacar que el derecho al trabajo mostró que las regulaciones se realizan para trabajos en la formalidad, pero el gran inconveniente es que cuando hay un porcentaje tan alto de trabajo informal en el país, en una época de crisis, el Estado se queda corto en tratar de ayudar a dicha población. Por lo tanto, una de las metas que persiste en este sector sigue siendo la formalización.

Por lo anterior, es evidente que a Colombia históricamente le ha faltado mayor interés por el desarrollo de los DESC, y en gran medida, los numerosos efectos negativos que la pandemia

por SARS-CoV-2 ha dejado para estos derechos, no son responsabilidad exclusiva de las medidas tomadas en el Estado de Emergencia, sino también por todo lo realizado en años anteriores.

Del mismo modo, la situación del derecho al agua tampoco es muy distinta, e incluso puede ser más grave. El agua es un recurso fundamental e imprescindible para la supervivencia del ser humano, es un asunto que nadie se atreve a discutir, pero que, a pesar de ello, en la investigación no se encontró suficiente voluntad política por parte del Estado y sus funcionarios en garantizar este derecho.

En realidad, no vemos con buenos ojos que el acceso al agua deba ser considerado un privilegio y no simplemente un servicio con el que cuenten todas las personas. Esto no quiere decir que los usuarios no deban tener responsabilidades frente al sistema, pero el Estado debe brindar las condiciones para que al menos todas las personas puedan enfrentarse a dichas responsabilidades, solo que ese es el problema, la cobertura que brinda el Estado no abastece todo el territorio nacional, y en los lugares donde sí hay cobertura, se niega el derecho fundamental al agua a parte de la población por falta de pago.

En este orden de ideas, nuevamente quedan en evidencia las medidas que simplemente se tornan insuficientes, entre otras cosas, porque también fue claro que, de los tres derechos analizados, este es el que tiene menos regulación.

Es por esto que, en conclusión, la atención a un determinado DESC no puede darse en el momento en que el mismo se encuentre ya en un estado lapidario, sino que es un asunto que exige planeación, preparación, destinación de recursos y una ardua dedicación, labores por las que el Estado no se ha ocupado tanto cómo debería.

Por ejemplo, la crisis ha puesto en evidencia problemáticas muy grandes de desigualdad, escasez de recursos, precariedad en el desarrollo, deficiente asignación de recursos y sobre todo mala utilización de los mismos.

Sin embargo, hay que reconocer que las medidas implementadas tienen cierto valor y sería muy positivo que sirvan como punto de partida para seguir emprendiendo el camino por el desarrollo de los DESC. En últimas, de cada situación de crisis hay que intentar rescatar lo positivo y es por esto que sería bueno aprovechar que la emergencia hizo aún más evidentes nuestras ya

grandes falencias, para tomar este impulso realizado en materia de estos y otros DESC y mantener el mismo ritmo y la misma disposición de cambio.

REFERENCIAS

- Acto Legislativo 3 de 1910. Reformatorio de la Constitución Nacional. Octubre 31 de 1910. DO N° 14.131 del 31 de octubre de 1910.
- Acto Legislativo 1 de 1960. Por el cual se modifica el artículo 121 de la Constitución Nacional. Diciembre 10 de 1960. DO N° 30.403 del 14 de diciembre de 1960.
- Acto Legislativo 1 de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. Diciembre 11 de 1968. DO N°32.673 del 17 de diciembre de 1968.
- Albano, S., Angelone, J., Garfi, M., Dearma, N. (2013). LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC) COMO DERECHOS HUMANOS. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 24(2). 17-33. Recuperado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/5791>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020). Decreto 090 de 2020. Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Distrito Capital, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020. Marzo 19 de 2020.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2020). Decreto 091 de 2020. Por medio del cual se modifica el Decreto 90 de 2020 y se toman otras disposiciones. Marzo 22 de 2020.
- Barreto Rozo, A. (2006). NORMALIDAD Y EXCEPCIONALIDAD: LA INDESCIFRABLE REGULARIDAD CONTEMPORÁNEA DE LA EXCEPCIÓN [En línea]. Recuperado de https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Antonio_Barreto_Rozo.pdf
- Castro-Buitrago, E., García-Matamoros, L. y Restrepo-Yepes, O. (2007). Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista Estudio Socio-Jurídicos*, 9(especial). 77-108. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/457>
- Cifuentes Muñoz, E. (2002). Los estados de excepción constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, 8(1), 117-146. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100009>

Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (2020). Resolución 911 de 2020. *Por la cual se establecen medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declaradas por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19.* Marzo 17 de 2020.

Consejo Económico Social de las Naciones Unidas (1985). Resolución ECOSOC 1985/17 del 28 de mayo de 1985. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIntro.aspx>

Constitución Política de Colombia (1821). Recuperado de [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Constitucion/30020077?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Constitucion/30020077?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Constitución Política de Colombia (1830). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13692>

Constitución Política de Colombia (1832). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13694>

Constitución Política de Colombia (1843). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13695>

Constitución Política de Colombia (1853). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13696>

Constitución Política de Colombia (1858). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13697>

Constitución Política de Colombia (1863). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>

Constitución Política de Colombia (1886). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Corte Constitucional de Colombia (2020). Estadísticas de tutelas presentadas según el derecho demandado para el período comprendido entre enero de 2019 y marzo de 2020. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido; Julio 19 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-154 de 2020 (M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas; Mayo 28 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-155 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Mayo 28 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-157 de 2020 (M.P. Diana Fajardo Rivera; Junio 03 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-159 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Junio 03 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-162 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo; Junio 04 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-163 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Junio 04 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-171 de 2020 (M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas; Junio 11 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-172 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Junio 10 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-178 de 2020 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; Junio 17 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-179 de 2020 (M.P. Alberto Rojas Rios; Junio 17 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-182 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Junio 17 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-195 de 2020 (M.P. Antonio Jose Lizarazo Ocampo; Junio 24 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-203 de 2020 (M.P. Diana Fajardo Rivera; Junio 25 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-205 de 2020 (M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas; Junio 25 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-211 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Julio 01 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-218 de 2020 (M.P. Carlos Bernal Pulido; Julio 02 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-237 de 2020 (M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas; Julio 08 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-242 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrezo Perez y Cristina Pardo Schlesinger; Julio 09 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-251 de 2020 (M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas; Julio 16 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-252 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Julio 16 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-255 de 2020 (M.P. Diana Fajardo Rivera; Julio 22 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-256 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Perez; Julio 23 de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-257 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo; Julio 22 de 2020).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-258 de 2020 (M.P. Antonio Jose Lizarazo Ocampo; Julio 23 de 2020).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón; Junio 05 de 1992).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-270 de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería; Abril 17 de 2007).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Julio 31 de 2008).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-090 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Febrero 17 de 2009).
- Departamento Nacional de Planeación (2020). Decreto 440 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19*. Marzo 20 de 2020. DO N° 51.262 del 20 de marzo de 2020.
- Echeverri Duque, S. (2014). Los estados de excepción en Colombia: un estudio de caso. *Revista CES DERECHO*, 5(1), 6-17. Recuperado de <http://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/2942/2142>
- El Nuevo Siglo (2019). Panorama del agua en Colombia: retos y acciones [en línea]. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/08-2019-panorama-del-agua-en-colombia-retos-y-acciones>
- Flores Díaz, C. (2014). El estado de excepción en la época actual. *Apuntes electorales* 13(50), 43-86. Recuperado de <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/57/8>
- Forbes (2020). Desempleo en abril: máximo histórico que llegó a 19,8% por la pandemia [en línea]. Recuperado de <https://forbes.co/2020/05/29/actualidad/desempleo-en-abril-llego-a-198/>
- García Daza, L. y Restrepo Ortiz, N. (2010). *La Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (Tesis de Pregrado). Universidad Javeriana, Bogotá.

- García Villegas, M. y Uprimny Yepes, R. (2006). “La Reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?” (La tutela y los derechos sociales), En: *¿Justicia para todos? Sistema Judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, (pp. 503-520). Bogotá: Norma.
- Gaviria Mira, J. y Arango Restrepo, A. (2020). ¿Cumple el Congreso con el control político a los estados de emergencia por COVID-19? [en línea]. Recuperado de <https://www.elspectador.com/noticias/politica/cumple-el-congreso-con-el-control-politico-a-los-estados-de-emergencia-por-covid-19/>
- Gialdino, R. (2003). Obligaciones del Estado ante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Revista IIDH*, 37(1), 87-133. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08066-3.pdf>
- Gobernación de Antioquia (2020). Decreto 2020070001025 de 2020. Por medio del cual se declara una cuarentena por la vida en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones. Marzo 19 de 2020.
- Gobernación de Antioquia (2020). Decreto 2020070001026 de 2020. Por medio del cual se modifica el decreto 2020070001025 de 2020 del Departamento de Antioquia. Marzo 20 de 2020.
- González Jácome, J. (2015). *Estados de Excepción y Democracia Liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- González, M. A. (2006). *CapacidaDESC para la exigibilidad*. Manual de políticas públicas y participación social. Bogotá: ILSA.
- González, V. (2017). *El diálogo social como estrategia para frenar la expansión de trabajos precarios en Colombia* (Tesis de Maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.
- Guerra González, M. (2015). Los derechos económicos en una sociedad decente y en teorías de la justicia. *Cuadernos de Economía*, 34(64), 89-114. doi: 10.15446/cuad.econ.v34n64.45934.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2020). Circular 000005 de 2020. Medidas para la contención del COVID-19 en los servidores penitenciarios y contratistas. Marzo 17 de 2020.

Iturralde, M. (2003). GUERRA Y DERECHO EN COLOMBIA: EL DECISIONISMO POLÍTICO Y LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA. *Revista de Estudios Sociales*, 1(15), 29-46. <https://doi.org/10.7440/res15.2003.02>

Langford, M., Rossi, J. y Rodríguez, C. (2017). Introducción. En: *La Lucha por los derechos sociales, Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, (pp. 17-53). Bogotá: Dejusticia.

Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”. Diciembre 26 de 1968. DO N° 32.682 del 31 de diciembre de 1968.

Ley 137 de 1994. Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia. Junio 2 de 1994. DO N° 41.379 de junio 3 de 1994.

Mendieta-González, D. y Tobón-Tobón, M. (2017). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Revista Opinión Jurídica* 16(31), 67-88. DOI: 10.22395/ojum.v16n31a3

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2020). Decreto 486 de 2020. *Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. Marzo 27 de 2020. DO N° 51.269 del 27 de marzo de 2020.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). Decreto 465 de 2020. *Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones*

transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19. Marzo 23 de 2020. DO N° 51.265 del 23 de marzo de 2020.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020). Decreto 462 de 2020. *Por el cual se prohíbe la exportación y la reexportación de productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19, se dictan medidas sobre su distribución y venta en el mercado interno, y se adiciona el Decreto 410 de 2020. Marzo 22 de 2020. DO N° 51.264 del 22 de marzo de 2020.*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020). Decreto 463 de 2020. *Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico. Marzo 22 de 2020. DO N° 51.264 del 22 de marzo de 2020.*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020). Decreto 507 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020. Abril 01 de 2020. DO N° 51.257 del 01 de abril de 2020.*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020). Decreto 560 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica. Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.*

Ministerio de Educación Nacional (2020). Directiva 06 de 2020. *Uso de tecnologías en el desarrollo de programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Marzo 25 de 2020.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 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. Marzo 19 de 2020. DO N° 51.262 del 19 de marzo de 2020.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 444 de 2020. *Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Marzo 21 de 2002. DO N° 51.263 del 21 de marzo de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 512 de 2020. *Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 02 de 2020. Do N° 51.257 del 02 de abril de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 519 de 2020. *Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 05 de 2020. DO N° 51.279 del 06 de abril de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 522 de 2020. *Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 06 de 2020. DO N° 51.279 del 06 de abril de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 551 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 562 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 571 de 2020. *Por el cual se adiciona el presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.* Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 572 de 2020. *Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su*

correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 576 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas en el sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 581 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica. Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.*

Ministerio de Justicia y del Derecho (2020). Circular 019 de 2020. *Medidas de aseo y seguridad; suspensión de comisiones nacionales e internacionales; prohibición de ingreso de visitantes al edificio; autorización de trabajo en casa; reducción de reuniones presenciales; suspensión de atención presencial a ciudadanos, dirigidas a funcionarios, contratistas y directivos de Minjusticia. Marzo 17 de 2020.*

Ministerio de Justicia y del Derecho (2020). Decreto 460 de 2020. *Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Marzo 22 de 2020. DO N° 51.264 del 22 de marzo de 2020.*

Ministerio de Justicia y del Derecho (2020). Decreto 491 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Marzo 28 de 2020. DO N° 51.270 del 28 de marzo de 2020.*

Ministerio de Justicia y del Derecho (2020). Decreto 546 de 2020. *Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a*

personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Abril 14 de 2020. DO N° 51.285 del 14 de abril de 2020.

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Decreto 476 de 2020. *Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del COVID-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Marzo 25 de 2020. DO N° 51.268 del 26 de marzo de 2020.*

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Decreto 499 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia coronavirus COVID-19. Marzo 31 de 2020. DO N° 51.273 del 31 de marzo de 2020.*

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Decreto 537 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Abril 12 de 2020. DO N° 51.283 del 12 de abril de 2020.*

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Decreto 538 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Abril 12 de 2020. DO N° 51.283 del 12 de abril de 2020.*

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Decreto 539 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Abril 13 de 2020. DO N° 51.284 del 13 de abril de 2020.*

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Decreto 544 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia coronavirus COVID-19.* Abril 13 de 2020. Do N° 51.284 del 13 de abril de 2020.

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Resolución 520 de 2020. *Por la cual se establecen los requisitos para la fabricación de antisépticos y desinfectantes de uso externo categorizados como medicamentos para el uso en la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.* Marzo 28 de 2020.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020). Circular 8 de 2020. *Trabajo remoto para la contención del COVID-19.* Marzo 18 de 2020.

Ministerio de Transporte (2020). Decreto 439 de 2020. *Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.* Marzo 20 de 2020. DO N° 51.262 del 20 de marzo de 2020.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). Decreto 441 de 2020. *Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.* Marzo 20 de 2020. DO N° 51.262 del 20 de marzo de 2020.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). Decreto 528 de 2020. *Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 07 de 2020. DO N° 51.281 del 08 de abril de 2020.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). Decreto 580 de 2020. *Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio del Interior (2020). Decreto 457 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-*

19 y el mantenimiento del orden público. Marzo 22 de 2020. DO N° 51.264 del 22 de marzo de 2020.

Ministerio del Interior (2020). Decreto 531 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Abril 8 de 2020. DO N° 51.282 del 11 de abril de 2020.*

Ministerio del Interior (2020). Decreto 593 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Abril 24 de 2020. DO N° 51.295 del 18 de abril de 2020.*

Ministerio del Interior (2020). Decreto 636 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Mayo 6 de 2020. DO N° 51.306 del 6 de mayo de 2020.*

Ministerio del Interior (2020). Decreto 689 de 2020. *Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Mayo 22 de 2020. DO N° 51.322 del 22 de mayo de 2020.*

Ministerio del Interior (2020). Decreto 749 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Mayo 28 de 2020. DO N° 51.328 del 28 de mayo de 2020.*

Ministerio del Interior (2020). Decreto 878 de 2020. *Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020. Junio 25 de 2020. DO N° 51.357 del 26 de junio de 2020.*

Ministerio del Interior (2020). Decreto 990 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.* Julio 09 de 2020. DO N° 51.370 del 09 de julio de 2020.

Ministerio del Interior (2020). Decreto 1076 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.* Julio 28 de 2020. DO N° 51.389 del 28 de julio de 2020.

Ministerio del Trabajo (2020). Circular 021 de 2020. *Medidas de protección al empleo con ocasión de la fase de contención de COVID-19 y de la declaración de emergencia sanitaria.* Marzo 17 de 2020.

Ministerio del Trabajo (2020). Decreto 488 de 2020. *Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Marzo 27 de 2020. DO N° 51.269 del 27 de marzo de 2020.

Ministerio del Trabajo (2020). Decreto 500 de 2020. *Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Marzo 31 de 2020. DO N° 51.273 del 30 de marzo.

Ministerio del Trabajo (2020). Decreto 552 de 2020. *Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.* Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio del Trabajo (2020). Decreto 553 de 2020. *Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.* Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio del Trabajo (2020). Decreto 558 de 2020. *Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio del Trabajo (2020). Decreto 565 de 2020. *Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Abril 15 de 2020. DO N° 51.286 del 15 de abril de 2020.

Ministerio del Trabajo (2020). Decreto 582 de 2020. *Por el cual se implementan medidas para proteger los derechos de los pensionados, los beneficiarios del Servicio Social Complementario BEPS y los beneficiarios del Programa de Subsidio al Aporte a Pensión -PSAP en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.* Abril 16 de 2020. DO N° 51.288 del 17 de abril de 2020.

Mira González, C. (2016). Los estados de excepción en Colombia y la aplicación del principio de proporcionalidad: un análisis de seis casos representativos. *Revista opinión jurídica* 15(29), 141-163. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v15n29/v15n29a08.pdf>

Navas, F. y Pérez, J. (2019). *Diálogos Constitucionales: Derecho Constitucional colombiano.* Bogotá: Editorial Temis.

Orejuela, N. (2011). *Los estados de excepción en Colombia: Una aproximación desde los mecanismos de control.* Bogotá: Editorial Bonaventuriana.

Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

- Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>
- Organización Mundial de la Salud (2020). Alocución que declara pandemia por COVID-19 [en línea]. Recuperado de <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Orozco Abad, I. (1991). Constitución de 1991: El nuevo estado de excepción. *Análisis político* 1(13), 64-70. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74738/67477>
- Presidencia de la República (2020). Decreto 417 de 2020. *Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*. Marzo 17 de 2020. DO N° 51.259 del 17 de marzo de 2020.
- Salazar, A. (2014). *LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD A TRAVÉS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO* (Tesis de Maestría). Universidad del Rosario, Bogotá.
- South China Morning Post (2020). Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17 [en línea]. Recuperado de <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>
- Superintendencia de Notariado y Registro (2020). Circular 324 de 2020. *Medidas relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio: jornada laboral virtual, trabajo en casa transitorio*. Marzo 24 de 2020.
- Vanegas Gil, P. (2011). La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después. *Revista Derecho del Estado*, 1(27), 261-290. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3020>

Villán Durán, C. (2009). Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales. En: González Monguí, P., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (pp. 9-34). Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.