



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**La descentralización administrativa y el principio de colaboración armónica: análisis
dogmático de su alcance y aplicación en el contexto de los estados constitucionales
ordinarios y excepcionales en Colombia**

Sergio Adrián Gallego Villa

Autor

Monografía presentada para optar al título
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

José Rodrigo Flórez Ruiz
Rector
Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés
Decano
Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa
Coordinadora
Maestría en Derecho Administrativo

Dúber Armando Celis Vela
Director de trabajo de grado

Línea de investigación
Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

Giovanni Fernando Amado Oliveros
John Fernando Restrepo Tamayo
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 29 de junio de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 07 de 2023.

Resumen

El propósito de esta monografía es analizar la incidencia del estado de excepción declarado para conjurar la crisis ocasionada por el coronavirus en la descentralización administrativa y la colaboración armónica como principios fundamentales del diseño institucional del Estado colombiano. En condiciones de normalidad fáctica y jurídica, el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le confiere al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales resulta poco problemático. Este escenario cambia drásticamente cuando se materializan circunstancias extraordinarias que según la Constitución Política de 1991 dan lugar a la declaratoria de los estados de excepción. La metodología aplicada es de carácter dogmático en tanto se dan cuenta de instituciones del derecho positivo. Con base en un enfoque descriptivo se analizan las instituciones relacionadas con un estado de excepción y, desde un enfoque crítico, se examinan las implicaciones que tuvo su uso durante la pandemia en Colombia. En el trabajo se sostiene que los estados de excepción declarados para conjurar la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 configuraron un paradigma diferente en la forma en que interactuaron las entidades territoriales con el Gobierno central y propiciaron excesos interpretativos e intromisiones funcionales que potenciaron el sistema presidencialista.

Palabras Clave

Descentralización administrativa, autonomía territorial, colaboración armónica, estados de excepción.

Tabla de contenido

Introducción	5
1. Los principios constitucionales fundamentales de la organización territorial del Estado colombiano	10
1.1. Aspectos básicos de la organización territorial en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991	11
1.2. La descentralización y la autonomía como bases del diseño institucional del Estado unitario y su compatibilidad con el modelo de centralización política	17
1.3. Los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial según la jurisprudencia de la Corte Constitucional	26
2. El alcance de la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica en la Constitución Política de 1991	35
2.1. Los estados de excepción en la Constitución Política de 1991	36
2.2. La declaratoria de los estados de excepción como elemento disruptivo de la normalidad institucional del Estado social de Derecho	54
3. El impacto de la declaratoria del estado de excepción para contener y mitigar los efectos de la emergencia sanitaria por coronavirus en la descentralización administrativa y la colaboración armónica	72
3.1. Extralimitaciones interpretativas y funcionales del Gobierno Nacional en el marco de la atención de la pandemia	73
3.2. Jerarquización de las relaciones interadministrativas como instrumento de intromisión funcional	100
3.3. Medidas excepcionales y autotulela administrativa	109
Conclusiones	116
Referencias	124

Introducción

En el orden constitucional vigente, la descentralización administrativa como principio fundamental de la organización del Estado supone la autonomía de las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar sus recursos; establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (Robledo Silva, 2010, pp. 31-41). De esta manera, se les permitió gestionar su propio desarrollo y prestar, de manera más eficiente, los servicios públicos a cargo del Estado. La descentralización administrativa también fungió como el medio para superar el centralismo que caracterizó la Constitución Nacional de 1886, la cual había reemplazado el sistema federal y definido a Colombia exclusivamente como una República unitaria.

En el marco de la Constitución Política de 1991, el cumplimiento de las funciones, competencias y atribuciones otorgadas al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales resulta poco problemático, pues en condiciones de normalidad fáctica y jurídica no se afecta el funcionamiento administrativo del Estado, no se condiciona ni limita el ejercicio de las libertades fundamentales, ni se ponen en riesgo la paz, la estabilidad económica o el orden público del país. La situación se vuelve problemática cuando se presentan una o varias de las causales que, según los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, dan lugar a la declaratoria de los estados de excepción, a saber: estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia económica, social y ecológica.

Tan alto es el impacto generado por la declaratoria de un estado de excepción que la constitución misma ha previsto algunos principios para racionalizar su uso: i) principio de taxatividad –enumeración de las circunstancias extraordinarias en las que proceden–; ii) principio de formalidad –requisitos para su declaración–; iii) y principio de proporcionalidad –las medidas implementadas deben corresponder con las circunstancias que dan lugar al Estado de excepción. También ha dispuesto la existencia de controles como el político ejercido por el Congreso de la República que continúa activo aún durante el término por el que fue declarado y el constitucional sobre los decretos expedidos por el Gobierno Nacional

en ejercicio de las competencias extraordinarias que le fueron conferidas (Mendieta y Tobón Tobón, 2020, pp. 246-249).

La emergencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19 implicó, desde el punto de vista jurídico e institucional, la ruptura de la normalidad fáctica y legal que determina el funcionamiento del Estado social y democrático de derecho (Vergara Mesa, 2020, pp. 69-70). El Decreto 417 de 2020, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, le permitió al presidente de la República ejercer las facultades excepcionales consagradas en el artículo 215 de la Constitución Política y adoptar, mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Esta situación configuró un paradigma diferente en relación con la forma en que interactuaron las entidades territoriales de los diferentes órdenes administrativos con el gobierno central, pues la misma se cimentó en la idea de un gobierno presidencial que concentró en sí mismo los poderes y facultades requeridos para enfrentar la pandemia (Jiménez-Ramírez, 2021, pp. 97-99) y convirtió la excepcionalidad de sus actuaciones en regla general para potenciarse y fortalecer el modelo centralista (Estupiñán Achury, 2021, pp. 160-163). Prueba de lo anterior se encuentra en el artículo 1 del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, el cual estableció que la dirección del manejo del orden público, en el marco de la emergencia sanitaria, estaría en cabeza del presidente de la República.

El propósito de esta monografía es analizar la incidencia del estado de excepción declarado para conjurar la crisis ocasionada por el coronavirus en la descentralización administrativa y la colaboración armónica como principios fundamentales del diseño institucional del Estado colombiano. El resultado de investigación requerido para cumplir con este objetivo será condensado en tres capítulos con temáticas específicas. Así, en el primero se aborda la estructura y la articulación de la descentralización administrativa y la colaboración armónica como principios fundamentales de la organización del Estado consagrados en el orden jurídico y definidos en la jurisprudencia constitucional. El segundo reconstruye el alcance de la declaratoria del estado de excepción por hechos constitutivos de emergencia económica, social y ecológica. El tercero evalúa el impacto que tuvo la

declaratoria del estado de excepción para contener y mitigar los efectos de la COVID-19 en la descentralización administrativa y la colaboración armónica.

A partir de instrumentos lógicos y discursivos aplicados a las fuentes del derecho, esta investigación implica la conceptualización de categorías legales y dogmáticas (Núñez Vaquero, 2014, pp. 253-254) como descentralización, colaboración, desconcentración, autonomía administrativa, principio de colaboración armónica, entre otras. Por ello, desde una perspectiva dogmática, y en el marco de una maestría en profundización, se busca analizar la incidencia de los estados de excepción en la descentralización administrativa y en la colaboración armónica como principios fundamentales del diseño institucional del Estado colombiano. La idea es abordar la manera como el Gobierno Nacional interactuó con las entidades territoriales y la forma como estas ejercieron sus atribuciones, funciones y competencias desde la vigencia de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica para conjurar la crisis ocasionada por el coronavirus, e incluso, con posterioridad a ella.

En el marco de una investigación dogmática, a partir de un enfoque metodológico descriptivo, se planteará la definición de las instituciones jurídicas objeto de estudio como categorías centrales de investigación. Esto posibilita una aproximación a su contenido y alcance, lo cual permitirá realizar un análisis estructural y sustancial de sus componentes esenciales. En este contexto, el método sistemático ofrece herramientas indispensables, pues permite elaborar criterios para el relacionamiento de las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que componen el objeto de estudio. Igualmente, posibilita la realización de procesos de interpretación para asignar sentido y establecer el alcance de los principios de descentralización administrativa y colaboración armónica como elementos orientadores de la organización del Estado.

Con base en los resultados arrojados por este enfoque y, articulado con una perspectiva prescriptiva, también se busca develar las extralimitaciones en las que incurrió el presidente de la República al expedir los decretos legislativos para la atención de la pandemia. El alcance metodológico del presente trabajo de investigación no se limita exclusivamente a la sistematización normativa del sentido y alcance de los principios de descentralización administrativa y colaboración armónica. Además, incluye un análisis de su

funcionamiento en estados constitucionales excepcionales. Las herramientas para realizar este análisis son dadas por el uso del método crítico ya que permite proponer pautas razonables para mejorar u optimizar la aplicación de estos principios en contextos extraordinarios como el descrito.

En este trabajo se sostendrá que la dinámica de la declaratoria del estado de emergencia económica y social en razón a la pandemia del coronavirus configuró un paradigma diferente en relación con la forma en que interactuaron las entidades territoriales de los diferentes órdenes administrativos con el Gobierno Nacional, pues se convirtió la excepcionalidad de sus actuaciones en regla general al potenciar y extender indefinidamente en el tiempo el alcance de las órdenes e instrucciones. La evidencia de lo anterior se encuentra en que, en la mayoría de los decretos nacionales expedidos durante la vigencia del estado de emergencia social, económica y ecológica, se incorporó la obligación de que los alcaldes y gobernadores, previamente a la adopción de medidas en sus respectivos territorios para el mantenimiento del orden público, debían asegurarse de que estas estuvieran articuladas con las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y, además, informar inmediatamente su adopción al Ministerio del Interior.

La situación previamente descrita le permitió al Gobierno Nacional formalizar una suerte de legitimación previa de las actuaciones de las entidades territoriales fundada en la interpretación y la aplicación extensiva del principio de colaboración armónica. Además, institucionalizó la intromisión recíproca y sistemática del ejercicio de las competencias de unas entidades sobre otras al mejor estilo de una imposición jerárquica que constitucional y legalmente no existe, ni tiene fundamento. También pudo verificarse que muchos gobernadores sometían a consideración previa de los alcaldes las medidas que decidían implementar dentro de sus territorios y, estos últimos, a su vez, expedían un acto administrativo para adoptarlas en el nivel territorial

A lo anterior habrá de sumarse también el hecho de que si bien algunos de los decretos del Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19 fueron expedidos durante la vigencia de cada una de las declaratorias del estado de emergencia económica, social y ecológica realizada por medio de los Decretos 417 de 2020 y 637 de 2020, otros fueron expedidos con posterioridad al 5 de junio de 2020

–fecha en la que terminó la vigencia de la última declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica– e incluso en el año 2021 y, aun así, contienen disposiciones que no obedecen a las facultades excepcionales que le fueron conferidas al presidente de la República, sino a la intromisión sistemática del gobierno central en el ejercicio de las facultades y competencias de las entidades territoriales.

Capítulo 1

1. Los principios constitucionales fundamentales de la organización territorial del Estado colombiano

La Constitución Política de 1991 no solo consagró la descentralización administrativa como forma de organización territorial, sino que estableció una relación sustancial con la autonomía que, en virtud de su propio mandato e instrumentalizada en la ley, le reconoce a las entidades territoriales. Al establecer que estas gozan de tal atributo, la norma superior incorporó capacidades y competencias jurídicas esenciales que encuentran en la autogestión de sus intereses el sustrato de su existencia y el presupuesto para el ejercicio de sus competencias. No obstante, la autonomía, como prerrogativa constitucional, no es absoluta dado que su ejercicio está orientado por la colaboración armónica, principio de igual rango que orienta la consecución de los fines esenciales del Estado unitario. En este contexto, el propósito del presente capítulo es describir los elementos constitucionales básicos a partir de los cuales se estructura el funcionamiento del Estado y la forma como se realizan sus funciones esenciales a través del uso de técnicas administrativas basadas en el traslado de competencias.

La estructura temática de este capítulo se desarrolla en tres partes: en la primera se hace un análisis de los aspectos básicos de la organización territorial en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. En la segunda se abordan las ideas de descentralización y autonomía como componentes básicos del diseño institucional del Estado unitario y su interrelación con otros principios constitucionales y legales. En la tercera se plantea una reconstrucción conceptual de los elementos que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, definen el significado y el alcance de la descentralización administrativa y la autonomía territorial en el Estado social de derecho. A partir de la descripción analítica de la estructura y la articulación que existe entre estos aspectos es posible establecer que tales principios determinan la forma de organización del Estado unitario, estructuran el modelo institucional de funcionamiento y establecen los parámetros básicos para que se confieran competencias y atribuciones a las entidades territoriales para el cumplimiento de las funciones del Estado y la prestación de los servicios públicos.

1.1. Aspectos básicos de la organización territorial en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991

La ordenación espacial de los estados contemporáneos no se concibe exclusivamente como el establecimiento de límites geográficos que enmarcan su alcance físico y definen sus fronteras. Desde una perspectiva sistémica, este proceso agrupa diferentes realidades en las que convergen elementos políticos, jurídicos y antropológicos, los cuales generan nuevos significados, identidades y vínculos territoriales a través de diferentes fenómenos sociales. Esta evolución denota un grado superior de activismo social e implica la consolidación de nuevas esferas de relacionamiento en las que interactúan lenguajes diversos, ideas comunitarias de desarrollo económico y de bienestar y la manifestación de aspiraciones colectivas enmarcadas en la gestión integral del territorio como escenario de construcción y reivindicación social (Cabeza-Morales, 2015, p. 3).

Esta idea de territorio comporta una superación de la definición tradicional limitada a la impronta geográfica, propia de su concepción más básica, y un distanciamiento de la perspectiva instrumentalizadora que gravita en torno al poder político, a la aplicación de su ordenamiento jurídico y a la gestión administrativa. Esto explica por qué la mayoría de las constituciones contemporáneas dedican una porción importante de su parte orgánica a la formulación de su organización territorial. La motivación esencial de tal proceder se fundamenta en que corresponde al modelo institucional que orienta la gestión administrativa y la actuación política (Farinós Dasí, 2018, p. 112) y, por lo tanto, determina la forma como se concibe el sistema normativo, se atribuyen y ejercen sus funciones y se planifica el desarrollo.

Resulta fácil pensar que la estructura territorial consagrada en la Constitución Política de 1991 ha sido siempre la misma durante toda la historia republicana del país. La institución de la descentralización administrativa con autonomía de las entidades territoriales parece haberse arraigado con tanta fuerza en la cotidianidad jurídica que, resulta difícil para muchos, imaginar otro tipo de estructura territorial. A pesar de esto, es imperativo reconocer que esta forma de organización territorial fungió como el medio para superar el centralismo que caracterizó a la Constitución Nacional de 1886. De ahí que no pueda entenderse la carta

vigente sin realizar un acercamiento preliminar a la que constituye tanto su referente histórico inmediato como su opuesto jurídico e ideológico más relevante.

La Constitución de la República de Colombia de 1886 fue el instrumento jurídico y político por medio del cual se institucionalizó oficialmente la regeneración conservadora en el país. Las bases de esta norma superior se cimentaron en la reunificación territorial, el fortalecimiento del sistema presidencial, la instauración de un Estado confesional y la implementación de un orden autoritario (Valencia Villa, 1987, p. 143). Así fue tomando forma el diseño centralista ideado por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro para superar el Estado federal proclamado en las anteriores constituciones liberales y para redefinir la forma en que, hasta ese momento, se relacionaban las fuerzas políticas y administrativas que concurrían en el gobierno y la administración de la República.

El artículo 1 de la mencionada constitución definió a Colombia exclusivamente como una república unitaria, sin hacer alusión a ninguna otra forma de organización territorial ni a instrumento de administración alguno que permitiera la transferencia de funciones del gobierno nacional a los departamentos y territorios o el reconocimiento de autonomía a favor de éstos. Por su parte, el artículo 2 reconoció a la Nación como titular exclusivo de la soberanía y como única fuente legítima e inmediata de los poderes públicos. Esta idea de control unívoco e indivisible se fortaleció con la consagración expresa que, del dominio inminente del Estado, hizo el artículo 4 al investir a la Nación con la calidad de dueña absoluta tanto del territorio como de los bienes públicos que forman parte de él. En coherencia con esto, el artículo 202 consagró una lista de bienes de especial valor patrimonial (baldíos, minas y salinas) que, por expresa disposición suya, le pertenecían a la República.

Desde el punto de vista de la administración territorial i) se suprimió la figura de los estados soberanos con el propósito de recuperar el control total del país y ii) se crearon departamentos y territorios que carecían de autonomía administrativa, pues no se consagraron disposiciones que tuvieran competencias o funciones a su cargo. Los departamentos mantuvieron tanto el mismo nombre que les fue asignado al erigirse como estados soberanos como su conformación territorial, la cual se extendió mucho más pues a ella se adhirieron los territorios nacionales que, por su ubicación geográfica, les correspondían (Arenas Mendoza, 2015, p. 858). El artículo 182 de la Constitución Política de 1886 dispuso que los

departamentos, en razón al servicio administrativo que prestaban, se dividían en provincias y estas en distritos municipales. El presidente elegía a los gobernadores y éstos, actuando como sus agentes, elegían a los representantes de las demás unidades territoriales.

El artículo 7 de la constitución anterior reconoció la posibilidad de que, fuera de esta división general del territorio, hubiera otras dentro de los límites de cada departamento. La existencia de esta forma genérica de organización territorial y la de otras especiales que cobraron vida jurídica durante la vigencia de dicha carta política no es sinónimo de descentralización territorial y, mucho menos, de autonomía administrativa, pues en su contexto tenían como propósito la prestación del servicio público a cargo de la Nación y no el ejercicio, por su propia cuenta y en su nombre, de funciones o competencias que le hubieran sido trasladadas desde el ejecutivo central, pues todo se hacía con y bajo su directa administración.

Lo anterior, aunado a la expedición de regulaciones estrictas que restringían la libertad de actuación de los departamentos y territorios y los privaba de toda capacidad para autodeterminarse, permitió que tal constitución centralizara el ejercicio del poder, la autoridad y la función administrativa en el gobierno nacional. Muchas de las reformas de las que fue objeto la Constitución Nacional de 1886, y que impactaron directamente la organización territorial del país, se refirieron a formas de división territorial, a la denominación de los territorios que la conformaban y a la modificación de los requisitos exigidos para su creación o supresión. Ninguna de estas reformas transformó sustancialmente la manera como el gobierno nacional interactuaba con los territorios, tampoco implementó la descentralización ni les reconoció autonomía administrativa, situación que, en lugar de moderar el excesivo centralismo, característico durante la vigencia de esta Constitución, lo acentuó con más fuerza por el temor constante de que los territorios más grandes, ricos, fuertes y poderosos pudieran subvertir, en cualquier momento, el orden establecido.

El panorama de la organización territorial en Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, es diametralmente opuesto al de su antecesora de 1886. Para entender el alcance de tal afirmación se debe partir, en primer lugar, de que la asamblea constituyente concibió la nueva distribución territorial como un instrumento para reducir la gigantesca

desigualdad social que predominaba en el país. La brecha que se fue abriendo paso gracias al excesivo centralismo que se impuso por casi 105 años no solo desconectó al gobierno nacional de aquellos territorios más pobres o aislados, sino que también lo alejó de su propia gente y de sus necesidades, sumiéndola en un profundo olvido que convirtió a las grandes ciudades en los focos del desarrollo del país. Este fue precisamente el preludio de la transformación que comenzó a gestarse para que Colombia pasara de ser un país rural y agrícola a uno urbano e industrializado.

Lo anterior explica la ocurrencia de las migraciones internas que tuvieron lugar desde el campo a las grandes ciudades y el consecuente impacto social y económico que este fenómeno generó en la cultura y en la forma de vida de los colombianos de la década de los años 90 (Gómez Jiménez, 2003, p. 205). Solo desde la institucionalidad y con la entrada en vigencia de una nueva constitución, fundamentada en la idea del Estado social de derecho, fue posible comenzar a establecer un nuevo orden cuyo propósito fundamental fuera garantizar condiciones mínimas para una vida digna (Garay Salamanca, 2003, p. 58). Desde este presupuesto, la presencia institucional del gobierno en todo el territorio nacional se convirtió en una necesidad que solo podría satisfacerse en la medida que se implementaran mecanismos de descentralización administrativa que permitieran atender efectivamente las necesidades particulares de los territorios y planificar su desarrollo desde sus capacidades y posibilidades específicas. Así se concibió teleológicamente la actual forma de organización territorial.

En segundo lugar, el artículo 1 de la Constitución Política de 1991 le atribuyó un valor fundamental a la democracia en cuanto principio orientador de la organización del Estado. Al disponer que Colombia es un Estado democrático, esta formulación normativa reconoce que sus asociados pueden participar activamente en la conformación, ejercicio y control del poder político (Jiménez-Ramírez, 2021, p. 94). Este derecho se concreta materialmente en la posibilidad que tienen los ciudadanos de elegir a las autoridades que los gobiernan. Las competencias, funciones y atribuciones de dichas autoridades i) están determinadas constitucional y legalmente; ii) han sido definidas en torno a los principios de centralización política y descentralización administrativa y iii) corresponden con la organización territorial contemplada en la constitución vigente.

Sobre esta misma disposición se cimientan las bases constitucionales que soportan la organización territorial del Estado colombiano. Por declaración constitucional expresa, Colombia se autoproclama como un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales que la conforman. Esta declaración tiene lugar dentro de lo que la Constitución Política de 1991 denominó principios fundamentales y, tal como este nombre lo indica, sostienen tanto la forma de estado como el tipo de gobierno dispuestos por el constituyente. Su constitucionalización introduce un nuevo paradigma administrativo, a partir del cual, se reconfigura estructuralmente el ejercicio del poder público bajo la premisa de la transferencia de competencias y atribuciones a entes territoriales para que éstos las ejerzan en su nombre y por su cuenta, diseño que implica el reconocimiento de su autonomía y, por ende, el surgimiento de una nueva capacidad gubernativa.

La descentralización y la autonomía son consideradas como principios fundamentales de la Constitución Política de 1991, pues contienen disposiciones normativas de aplicación inmediata que establecen las bases de la organización jurídica y política del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-1287 de 2001), a partir de los cuales, se legitima el sistema que institucionaliza la organización territorial del Estado y se valida la fuerza vinculante de los imperativos normativos que la regulan (Estrada Vélez, 2016, pp. 49; 53). Dicho de otra manera, mientras se encuentre vigente o no se modifique la actual Constitución, no habrá más estructura territorial que la consagrada en ella. Esto significa que toda disposición normativa que pretenda regular o reglamentar aspectos referentes a estos principios tendrá que someterse a su cumplimiento y garantizar su aplicación en coherencia y de conformidad no solo con el texto constitucional, sino con la interpretación que de él haga la Corte Constitucional como el órgano a quien se le confió la guarda de su integridad y supremacía.

La consagración expresa de estos principios en el texto constitucional no representa el único avance que, en materia de organización territorial, tiene la norma suprema vigente. Respecto a su antecesora de 1886, esta carta política trajo consigo dos adelantos significativos que marcaron su evolución y permitieron la superación histórica de un modelo en exceso centralista. Antes de comenzar con su descripción es muy importante advertir que no existe una definición constitucional de lo que ha de entenderse por descentralización y

autonomía, pero sí se consagran disposiciones orgánicas que las reconocen, le dan forma al diseño institucional del actual Estado descentralizado y unitario y establecen parámetros funcionales que enmarcan el alcance de la autonomía dentro del nuevo modelo institucional del Estado social de derecho.

Dos disposiciones constitucionales contienen los presupuestos que soportan la descentralización como forma de organización territorial. La primera de ellas es el artículo 285 que establece la posibilidad de que, además de la división general del territorio, puedan existir otras determinadas por la ley. La segunda es el artículo 286 que determina cuáles son las entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Además, enuncia las que podrían llegar a serlo por disposición legal: regiones y provincias. Estas disposiciones son esencialmente similares a las contenidas en los artículos 7 y 182 de la Constitución Nacional de 1886, pero contienen dos aspectos característicos que configuran el primer avance esencial: i) en el artículo 285 la existencia de otras divisiones territoriales no se justifica exclusivamente en las prestación de servicios a cargo del Estado, sino principalmente en el ejercicio de sus funciones; y ii) el artículo 286 contempla la existencia de entidades territoriales conformadas asociativa o colectivamente.

Esta nueva organización territorial implicó la concepción de una forma administrativa diferente bajo la cual el gobierno central tuvo que desprenderse de algunas de sus competencias y funciones administrativas para que otras entidades, diferentes a él, las ejercieran en su propio nombre y bajo su responsabilidad (Rodríguez, 2017, p. 191). Esto explica que la constitución vigente haya consagrado expresamente, en el artículo 287, el reconocimiento de la autonomía de la que gozan las entidades territoriales. Dentro de este modelo, la descentralización administrativa implicó la autonomía de las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. De esta manera, se les permitió gestionar su propio desarrollo y prestar de manera más eficiente los servicios públicos a cargo del Estado. En esto consiste el segundo gran avance.

La autonomía configura la base de la descentralización administrativa como forma de organización del Estado (Leiva Ramírez, 2015, p. 47). Esta puede revestir alguna de las

siguientes formas: descentralización territorial, descentralización especializada y descentralización por colaboración (García Largo, Colmenares Laguado y Rolón Omaña, 2014, pp. 2-3). Cada una obedece a un propósito específico que determina su pertinencia y funcionalidad. Por otra parte, resulta vital aclarar que la autonomía no es una facultad absoluta (Robledo Silva, 2010, pp. 34) y su ejercicio debe racionalizarse a través del establecimiento de límites de origen constitucional o legal que deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la rama ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos. Aquí entran en escena los principios de colaboración armónica, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La forma como se relacionan será objeto de estudio en el siguiente aparte del presente capítulo.

La exposición de estos aspectos básicos debe ofrecer las herramientas necesarias para entender que i) la estructura de la organización territorial en Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, fungió como el medio para superar el centralismo que caracterizó a la de 1886; ii) la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales fueron consagrados en la constitución vigente como principios fundamentales del diseño institucional del Estado unitario, modelo político común en ambas constituciones; iii) la autonomía es la base fundamental de la descentralización como forma de organización del Estado; y iv) la autonomía no es una facultad absoluta y está limitada por principios constitucionales y legales que racionalizan su uso, garantizan el mantenimiento del Estado unitario y el cumplimiento efectivo de sus fines esenciales.

1.2. La descentralización y la autonomía como bases del diseño institucional del Estado unitario y su compatibilidad con el modelo de centralización política

Antes de realizar cualquier aproximación a la descentralización y la autonomía como principios fundamentales del diseño institucional del Estado unitario resulta pertinente una delimitación teórica de la centralización, pues en ella encuentran su opuesto y; por lo tanto, su punto de ruptura y partida (Molina Betancur, 2004, p. 12). La centralización podría ser comprendida como un fenómeno jurídico-político en el cual las tareas y funciones públicas se radican en la persona del Estado. Se puede presentar en dos grados: una centralización total, cuando se desconoce toda forma de organización territorial y toda autoridad que no provenga del centro de impulsión política y administrativa o se ejerza por fuera de su

voluntad; y una centralización moderada, cuando se acepta la existencia de estructuras territoriales y de autoridades que ejercen funciones del Estado dentro de ellas, pero bajo la supervisión y la vigilancia del gobierno central, pues en ninguno de estos casos se reconoce autonomía territorial (Rodríguez, 2017, p. 185-186).

El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 define expresamente a Colombia como un Estado organizado en forma de república unitaria. Sin embargo, también reconoce la existencia de entidades descentralizadas a las que la misma disposición constitucional les ha atribuido autonomía para la gestión de sus intereses. Una cuestión que plantea este modelo de organización exige entender que, en el actual contexto constitucional, dicho atributo connatural a la descentralización administrativa no implica la desnaturalización de la unidad del Estado. La respuesta a este interrogante se encuentra tanto en los principios constitucionales y legales que componen la base del diseño institucional del Estado unitario como en la forma en que éstos interactúan y el propósito con el que lo hacen.

Una lectura desprevenida del citado artículo podría crear la ilusión de que estas instituciones jurídicas se oponen entre sí y que su convergencia estructural bien podría crear un escenario de contradicción (Sánchez Hernández, 2016, p. 92). En esta hipotética percepción antagónica se terminaría por definir el sentido y alcance de estas figuras en términos de una ecuación excluyente, cuyo resultado, sería la prevalencia de una y la inaplicación de la otra. Una idea de este tipo solo tendría asidero bajo la égida de un Estado de derecho en el que la prevalencia de los principios de legalidad y seguridad jurídica es la que determina la resolución de las tensiones resultantes por la interpretación o la aplicación de las fuentes del derecho. En el marco del Estado constitucional, esta visión legalista del derecho fue superada gracias a la transformación del sistema de fuentes que tuvo lugar desde su interior mismo, pues se cimentó en la supremacía de la Constitución y, por ende, en la de los principios y valores contenidos en ella (Quinche Ramírez, 2014, p. 30).

El constituyente de 1991 sorteó la materialización de esta contradicción sustancial institucionalizando una relación de complementariedad entre el ejercicio autónomo de las funciones y atribuciones de las entidades descentralizadas y la naturaleza unitaria del Estado colombiano. Este diseño, que obedeció a razones tanto políticas como jurídicas, dio lugar a la construcción de un sistema de organización territorial basado fundamentalmente en

principios, de cuya coexistencia e interacción es posible advertir las razones fundamentales de que pueda existir autonomía territorial, pero un solo centro de impulsión política (Estupiñán Achury, 2012, p. 106). El modelo así concebido comporta un arquetipo híbrido de organización administrativa y territorial, pues integra el principio de centralización política, presente en la Constitución Nacional de 1886, con los principios de descentralización y autonomía, consagrados en la Constitución Política de 1991, como una forma de equilibrar el ejercicio del poder público y democratizar el desarrollo de los territorios (Vargas González y Sarmiento Gómez, 1997, p. 22).

En este modelo organizativo los principios cumplen una doble función pues i) establecen las bases del diseño institucional del Estado unitario y ii) fijan límites para el ejercicio de la autonomía. Lo anterior en procura de evitar el establecimiento de un modelo de organización territorial en exceso centralista y la extralimitación de las entidades descentralizadas en el ejercicio de las funciones que la Constitución o la ley les atribuyen. La base de este equilibrio institucional se encuentra en la idea fundamental de que la autonomía, como presupuesto de la descentralización administrativa y atributo de las entidades territoriales, no es absoluta. Tanto el constituyente como el legislador han establecido disposiciones que comportan límites para su ejercicio y lo circunscriben al ámbito administrativo, fijando barreras que impiden su extensión al ejercicio de funciones como la legislativa y la judicial que le corresponden exclusivamente a otras autoridades públicas (Duque Cante, 2009, p. 110).

Estas limitaciones buscan garantizar la vigencia del principio unitario como factor determinante de la forma de Estado establecida y la integridad del territorio. Sin importar cuán amplio o restringido sea el margen de autonomía atribuida como resultado de la descentralización administrativa, el rasgo característico del Estado unitario es el reconocimiento de la existencia de un único régimen constitucional y de un único órgano legislativo investido constitucionalmente de la función de expedir las leyes que serán válidas en todo el territorio nacional (Sánchez Hernández, 2016, p. 92). Consecuencia de esto es que en el país las entidades territoriales, aunque están investidas de la capacidad de gestionar sus propios intereses, carecen absolutamente de la facultad de darse su propia constitución y de

expedir leyes que sean válidas únicamente dentro de su territorio (Robledo Silva, 2010, p. 50).

La descentralización, como técnica administrativa, implica esencialmente la distribución de competencias entre la Nación y las entidades descentralizadas. Con ella se transfiere también capacidad decisoria y cierto nivel de responsabilidad por el resultado de las actuaciones realizadas (Departamento Administrativo de Planeación, 2010, p.15). Además, tiene como propósito la prestación eficiente de los servicios públicos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (Restrepo Tamayo, 2020, pp. 51-52). De conformidad con los artículos 209 y 286 de la Constitución Política de 1991, la descentralización, como forma de organización del Estado y condición previa de la autonomía (Duque Cante, 2009, p. 112), puede revestir tres formas: la descentralización territorial, la descentralización especializada y la descentralización por colaboración, cada una de las cuales, obedece a un propósito específico que determina su pertinencia y funcionalidad.

La descentralización territorial, por ejemplo, busca la implementación de mecanismos que impulsen el desarrollo local y regional y permitan la planeación de los territorios a partir de sus necesidades y capacidades específicas. Por esta vía, se ha democratizado la gestión política, social y administrativa que realizan las entidades territoriales y se han configurado mecanismos más directos y eficaces para la satisfacción de las necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Sánchez Cubides, 2015, p. 20). La descentralización por servicios, por su parte, permite el ejercicio técnico y eficiente de actividades especializadas en condiciones de calidad y oportunidad. Por último, la descentralización por colaboración supone el ejercicio de ciertas funciones públicas que realizan los particulares como un medio para satisfacer necesidades gremiales o sectoriales y hace más eficiente la prestación de algunos servicios públicos (Mendoza Saavedra, 2016, pp. 83-84; 85). Por ministerio de la ley, a todas las entidades descentralizadas se les reconoce personería jurídica y autonomía administrativa y cuentan con patrimonio propio (artículo 68, Ley 489 de 1998).

El hecho de que los artículos 209 –descentralización como instrumento administrativo–, 210 –descentralización por servicios y por colaboración– y 286 –

descentralización territorial– de la Constitución se refieran expresamente a las diferentes formas que puede adoptar legítimamente la descentralización constituye una primera limitante para su aplicación. Estas disposiciones contienen una prohibición tácita, según la cual, dentro del actual sistema constitucional, no podrían existir otros tipos diferentes a los previstos en él. Incluso el primero de estos artículos enuncia, bajo la forma de medios administrativos, otras instituciones que, si bien implican la distribución y radicación de competencias, no comportan el reconocimiento de autonomía ni mucho menos la creación de una nueva entidad. Este precepto diferenciador permite establecer límites jurídicos y conceptuales que ratifican la especialidad de la descentralización administrativa y la taxatividad de las formas que puede revestir.

Tal es el caso de la desconcentración y la delegación de funciones. La primera consiste en la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas en lugares diferentes al de la sede principal de la entidad pública sin que la autoridad administrativa principal pierda la capacidad de ejercer las facultades de instrucción con que ha sido investida. Cuando las funciones son trasladadas de una autoridad de jerarquía superior a una inferior estamos en presencia de la desconcentración por funciones. Cuando las competencias se desplazan a autoridades regionales o locales, se configura la desconcentración territorial (artículo 8, Ley 489 de 1998). Mediante la segunda, las autoridades administrativas, de conformidad con la Constitución y la ley y a través de acto administrativo, podrán transferir el ejercicio de sus competencias a otros servidores o autoridades que ejerzan funciones similares o complementarias a las suyas (artículo 9, Ley 489 de 1998). La delegación cuenta con una regulación legal más minuciosa de ciertos aspectos fundamentales. En la sentencia C-561 de 1999, la Corte Constitucional señaló los elementos estructurales de estas técnicas administrativas.

Además de lo anterior, el mismo artículo 209 de la Constitución Política de 1991 incluye un deber sobre el cual se edifica la relación de complementariedad que existe entre los principios legales y constitucionales que orientan el ejercicio de la función administrativa. Dicho imperativo se materializa en la obligación que tienen las autoridades públicas de coordinar sus actuaciones para que con ellas se contribuya al cumplimiento adecuado de los fines del Estado (Robledo Silva, 2016, pp. 257-258). Esta declaración teleológica configura

un factor de cohesión jurídica y administrativa que ubica la autonomía de las entidades territoriales dentro de un marco general y más amplio representado en los fines del Estado unitario. Esto significa que sin importar el grado de autodeterminación que se les reconozca, estas entidades tendrán que garantizar que sus actuaciones se orientan siempre al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y no exclusivamente al de los misionales que motivaron su creación y en los que se funda su existencia.

Bajo este entendido, las entidades territoriales se reconocen como una parte dentro de un todo omnicompreensivo en el que el ejercicio de las funciones y atribuciones que les son transferidas compone una actuación que, si bien es autónoma, se encuentra inmersa en el espectro de otras de un orden mayor, pues cada vez que actúa con fundamento en ellas, lo hace a nombre del Estado y como un representante suyo, lo que deviene finalmente, en una especie de balance vertical de poderes (Rodríguez, 2001, p. 173). Esta premisa funge como la argamasa que mantiene unida su estructura funcional y garantiza la integridad territorial del país, pues se encuentra fundada en la consagración constitucional voceada en el artículo 113 de la norma superior, según la cual, aunque todos los órganos que hacen parte de las ramas del poder público y los autónomos e independientes tienen funciones separadas, todas ellas deben colaborar armónicamente en la realización de sus fines esenciales.

Lo anterior significa que respecto del poder en Colombia la normatividad reconoce que: i) se encuentra fundamentado en la división de poderes; ii) de esta división funcional parte el reconocimiento de la autonomía de los diferentes órganos del Estado; iii) constituye un mecanismo para integrar, organizar y controlar recíprocamente el ejercicio de las funciones que constitucional o legalmente les son atribuidas y iv) la colaboración armónica compone un deber consagrado constitucionalmente (Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 2013). Las conclusiones a las que llegó la Corte Constitucional en esta sentencia sintetizan de manera gráfica la estructura bajo la cual operan y se relacionan los principios organizacionales que determinan tanto la transferencia de competencias en los diferentes niveles administrativos como los presupuestos para ejercerlas en todos ellos. A través de una suerte de derivación normativa, en ellas se muestra con especial claridad el fundamento del modelo funcional, la base del reconocimiento de la autonomía territorial, el propósito de la colaboración armónica y su asunción al nivel de deber constitucional.

El artículo 288 del texto constitucional dispuso que la distribución de las competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales debía realizarse a través de una ley orgánica (Duque Cante, 2012, p. 182). Más importante aún, fijó una ruta trazada a partir de principios para determinar la forma en la que habrían de ejercerse. De esa manera, convirtió la acción de coordinar expresada en el artículo 209 en un verdadero principio: el de coordinación. Además, estableció dos nuevos bajo la denominación de principios de concurrencia y subsidiariedad (Vásquez Santamaría, 2016, pp. 51-52), los cuales, deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la rama ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos. Su implementación en el modelo unitario busca moderar la centralización del poder y garantizar que su ejercicio no interfiera con el de las facultades y competencias de las entidades territoriales (Santofimio Gamboa, 2017, pp. 124-125).

Esta tendencia a la enunciación expresa de principios organizacionales ratifica la intención del constituyente de 1991 de elevar al rango de normas constitucionales esenciales aquellos relacionados con el diseño institucional del Estado colombiano (Vidal Gil, 2018, p. 28). Sin embargo, la norma constitucional solo enuncia los principios, pues dispuso que le corresponde al legislador establecer los términos que permitan determinar su sentido y alcance. De esta manera se genera una simbiosis normativa entre la constitución y la ley. La primera enuncia los principios fundamentales de la organización del Estado y los eleva a la categoría de fundamentales dotándolos de fuerza vinculante (Suárez Rodríguez, 2016, p. 56). La segunda los define y les proporciona operatividad. Esto constituye la razón de que algunas leyes vigentes desarrollen simultáneamente algunos de estos principios sin incurrir en una duplicidad legislativa, pues lo hacen en atención a la materia específica que regulan, claro está, garantizando la prevalencia del núcleo esencial y la conservación el contenido mínimo establecido en la Constitución.

A partir de esta interacción metódica se ha desarrollado la relación de medio a fin que existe entre los principios constitucionales y legales que componen la base del diseño institucional del Estado unitario. Dentro de esta interrelación, la formulación constitucional del principio organizacional representa el fin superior del ordenamiento jurídico, mientras que su desarrollo legal equivale a los medios dispuestos para generar sus efectos y

materializar los resultados de su aplicación (Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 2013). Así, el ya mencionado artículo 288 constitucional consagra como un deber general el principio de coordinación, pero disposiciones como la contenida en el literal a) del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, lo desarrollan a partir de tres elementos distintivos: i) hace referencia a autoridades municipales y no a niveles administrativos; ii) además del ejercicio de competencias incorpora también el de responsabilidades; y iii) le da aplicación material específica al principio general de coordinación al establecer la conciliación de actuaciones entre entidades de diferentes niveles como un medio instrumental para la búsqueda conjunta de los fines esenciales del Estado.

El artículo 6 de la Ley 489 de 1998 plantea una definición del principio de coordinación a partir de la identidad sustancial que en el contexto de este mandato legal guarda con el de colaboración y de la idea según la cual no constituye una simple descripción conceptual, sino un imperativo de acción con base en el cual las autoridades públicas deben armonizar recíprocamente el ejercicio de sus funciones para que todas ellas se orienten al cumplimiento efectivo de los fines del Estado. Por ello, la norma que subyace a esta disposición legal no se describe en términos de lo que es, sino de lo que puede y debe hacerse en virtud de ella, lo que implica no solo el reconocimiento de la existencia de un deber legal, sino la prohibición implícita de actuar en su contra. Así debe entenderse la intención del legislador cuando establece que en virtud de estos dos principios debe garantizarse la armonía funcional del Estado en todos sus niveles administrativos (Sánchez Morón, 1992, p. 20).

En este sentido, la coordinación y la colaboración armónica se revisten de significados funcionales muy concretos. El primero impone la obligación de propender porque las actuaciones administrativas estén orientadas hacia la comunicación efectiva y permanente de las entidades territoriales, la creación de alianzas estratégicas que faciliten la gestión regional de los territorios, la optimización de la inversión de los recursos estatales y la prestación efectiva de los servicios públicos; todo ello, a través de la ejecución de iniciativas conjuntas, programas y proyectos recíprocos que mejoren los resultados de su gestión. El segundo, por su parte, incluye un deber de doble vía: i) las autoridades, teniendo en cuenta su propia capacidad, y sin desatender el cumplimiento de sus deberes particulares,

deben prestar asistencia cuando otras lo requieran para cumplir cabalmente con sus funciones. Además, ii) no deben interferir arbitrariamente en el ejercicio de las funciones o competencias de otras autoridades, no obstaculizarlo injustificadamente, ni actuar de tal forma que se propicie la apropiación de las funciones atribuidas a otra entidad (Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 2004).

Igual suerte legislativa corren los principios de concurrencia y subsidiariedad, los cuales fueron consagrados constitucionalmente en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991 y tienen desarrollo legal en las mismas normas estudiadas anteriormente. El literal b) del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado, como ya se indicó, por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, considera al primero de ellos como la base de la relación complementaria existente entre las competencias que sobre un mismo asunto pueden tener los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles. Así concebido, este principio constituye una herramienta para entender que dichas competencias comunes en temas específicos no son excluyentes; por el contrario, coexisten, son interdependientes, están regidas por la misma identidad teleológica –alcanzar los fines del Estado– y contienen un llamado a la actuación conjunta y activa de las entidades (Robledo Silva, 2016, p. 261). Sin embargo, resulta necesario precisar que esta complementariedad funcional no desvirtúa el hecho de que el ejercicio de las competencias de cada entidad es exclusivo y se ejerce de manera directa e inmediata respecto a los asuntos que les han sido asignados por una ley, ordenanza, acuerdo o reglamento ejecutivo.

El literal c) del mismo artículo desarrolla el principio de subsidiariedad como una reivindicación legal de los principios de colaboración armónica al establecer que, la Nación, las entidades territoriales y los esquemas de organización territorial tienen la obligación de apoyar a otras de menor desarrollo económico y capacidad presupuestal en el ejercicio de sus funciones y competencias cuando, de tales carencias, se derive la imposibilidad de hacerlo efectiva y directamente. Sin embargo, advierte que tal apoyo debe prestarse de manera transitoria y parcial, pues en caso contrario, se configuraría una usurpación ilegítima y una intervención arbitraria en el ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento jurídico ha reconocido a su favor (Corte Constitucional, Sentencia C-983 de 2005). En este contexto, el principio de complementariedad guarda relación directa con el de subsidiariedad, pues

dispone los mecanismos a través de los cuales es posible darle cumplimiento: asociación, cofinanciación y/o convenios (literal d, artículo 4, Ley 136 de 1994).

A partir de las ideas y los conceptos expuestos es posible concluir que i) la organización territorial en Colombia está basada fundamentalmente en principios de origen constitucional y desarrollo legal; ii) el diseño institucional del Estado unitario comporta un arquetipo híbrido de organización administrativa y territorial que integra el principio de centralización política y descentralización administrativa; iii) la tendencia a la enunciación expresa de principios organizacionales ratifica la intención del constituyente de 1991 de elevar al rango de normas constitucionales esenciales aquellos relacionados con el diseño institucional del Estado colombiano; iv) entre los principios constitucionales y legales que componen la base del diseño institucional del Estado unitario existe una relación de fin a medio; y v) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad deben ser observados en la determinación de las competencias de las entidades descentralizadas y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

1.3. Los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial según la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Una vez fue promulgada la Constitución Política de 1991 se implantó una forma de organización territorial, en esencia, diferente a la de su antecesora la Constitución Nacional de 1886. Además, se institucionalizó un nuevo paradigma administrativo basado en la transferencia de competencias y la territorialización de la gestión pública. Este cambio constitucional materializó la ruptura estructural promovida como uno de los ideales fundamentales del movimiento social y político que llegó a su culmen con la expedición de la nueva carta (Restrepo Tamayo, 2020, pp. 40-41), lo cual supuso la configuración de una nueva realidad organizacional para la que el país no estaba preparado. La idea de un orden social e institucional construido democráticamente bajo el influjo de todas las fuerzas básicas de la sociedad, la imperiosa obligación de que las instituciones públicas funcionaran de manera adecuada, eficaz o respondieran efectivamente a las necesidades concretas de los asociados y la meta de recuperar el orden público en todo el país fueron los motores que impulsaron el deseo de cambio y lo orientaron hacia este tránsito constitucional (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 59 del 24 de mayo de 1990).

En este contexto y bajo el mandato del artículo 1 constitucional que consagró expresamente la autonomía de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional tuvo que replantear tanto la forma en que interactuaba con ellas como la manera en que ejercía sus propias funciones o competencias. A su vez, el Congreso de la República comenzó legislar sobre temas que representaban una nueva visión funcional del Estado e imponían una concepción *sui generis* de sus fines, de la democratización del desarrollo y de la planeación integral de los territorios. Los esfuerzos realizados para superar el modelo centralista y la preocupación por cumplir con este mandato constitucional llevaron a la expedición de una gran cantidad de leyes, decretos y resoluciones de contenido disímil y confuso, con los cuales se desarrollaron temas referentes a descentralización, recursos y competencias que, en su mayoría, confirman la preocupación por establecer un nuevo modelo económico viable y eficiente para la gestión descentralizada de los territorios (Jolly, 2009, pp. 100-02).

La hiperproducción legislativa y reglamentaria, característica del periodo que siguió a la promulgación de la Constitución Política de 1991, sumada a las contradicciones, inexactitudes e incompletitud de las disposiciones expedidas, motivaron numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional durante el mismo periodo. A esta acción regulativa, le sobrevino la reacción jurisprudencial con la que comenzó a construirse la línea argumentativa que fijó las bases para definir el sentido y el alcance de la descentralización administrativa y de la autonomía de las entidades territoriales como principios constitucionales fundamentales del modelo institucional de organización política y administrativa. Toda esta construcción jurisprudencial primigenia giró en torno al análisis realizado por la Corte Constitucional alrededor del principio de autonomía territorial introducido por la Constitución Política de 1991 y su compatibilidad con el modelo de Estado unitario.

A través de las sentencias, la Corte Constitucional fue desarrollando esta línea jurisprudencial. No solo se estudió la correspondencia de las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional y las creadas por el Congreso de la República con el contenido de la nueva carta política, sino que, en un ejercicio incipiente de las funciones que ella misma le otorgó, fungió como máximo órgano constitucional al establecer las pautas y criterios interpretativos que, a su juicio, correspondían con el espíritu mismo de las normas

constitucionales referentes a la descentralización administrativa y a la autonomía territorial. Fue a partir de la construcción de conceptos que el guardián supremo de la Constitución Política de 1991 comenzó a estructurar su doctrina y a sistematizar su jurisprudencia. Reconstruir cuáles han sido las principales posiciones de la Corte Constitucional y cómo han ido cambiando hasta convertirse en la que hoy conocemos, ofrece la oportunidad de comprender cuál ha sido la evolución política y jurídica del sistema de organización territorial vigente. Algunos de los conceptos neurálgicos dentro de esta construcción jurisprudencial son los siguientes:

1.3.1. La descentralización administrativa y la autonomía territorial como principios fundamentales del modelo institucional de organización territorial en Colombia

La descentralización administrativa y la autonomía territorial como principios fundamentales del modelo institucional no es un asunto casual o meramente formal. La Corte Constitucional reconoció que su inclusión en la Constitución Política de 1991, como elementos fundamentales de la República unitaria, representa una manifestación expresa de la voluntad del constituyente (Sentencia C-517 de 1992). Señaló, además, que la consagración de la descentralización y la autonomía como principios constitucionales (Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001) permite que éstos puedan ser sometidos a juicios de ponderación que tengan por objeto determinar el alcance específico de su aplicación respecto de otros principios de la misma naturaleza (Corte Constitucional, Sentencia C-624 de 2013). En esta última Sentencia, el máximo tribunal constitucional fijó las pautas para aplicar este proceso de ponderación al afirmar que i) bajo ninguna circunstancia se debe alterar o restringir el contenido constitucional esencial de la autonomía y que ii) debe satisfacerse en coherencia con la importancia que la misma norma superior les ha reconocido exigiendo para ello una mayor rigurosidad en la aplicación del test de proporcionalidad, especialmente, en aquellas situaciones de las que pueda derivarse una limitación para su sentido, aplicación o alcance.

El mismo órgano jurisdiccional ratificó su naturaleza como principio organizacional al asignarle el propósito de orientar la distribución de funciones entre la Nación y las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios para que las ejerzan con autonomía (Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 1998). La concepción principalística de la

autonomía implica una doble protección de los atributos que la integran, pues comporta una barrera frente a la intromisión funcional del gobierno nacional y un límite para el ejercicio de la facultad regulativa con que ha sido investido el legislador para definir legalmente el alcance de dicho principio a fin de garantizar su integridad y eficacia (Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001). Sin embargo, una de las materializaciones más claras de esta línea jurisprudencial puede encontrarse en la Sentencia SU-095 de 2018, pues en ella, la Corte Constitucional desarrolló los principios rectores del ordenamiento territorial del país y enlistó dentro de ellos, a la autonomía y a la descentralización.

Al elevar a la descentralización y a la autonomía al rango de principios constitucionales, el constituyente se aseguró de revestirlos de atributos normativos en virtud de los cuales su aplicación se torna obligatoria, pues contienen efectos jurídicos de aplicación inmediata a partir de los cuales se establece la forma de organización política y administrativa del Estado. Su valor normativo se desprende de la capacidad innata con la que cuentan para orientar la creación, interpretación y aplicación de las normas que tengan por objeto la regulación del modelo institucional de Estado unitario y descentralizado vigente. El desconocimiento o la elusión en el cumplimiento de estos principios implicaría una vulneración flagrante de la Constitución y llevaría a la subversión ilegítima del orden establecido en ella; con tal proceder se negaría el valor supremo de las normas constitucionales (Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992).

1.3.2. La compatibilidad entre la descentralización y la autonomía con el modelo de República unitaria

La compatibilidad entre la descentralización y la autonomía con el modelo de República unitaria fue una de las primeras tesis desarrolladas por la Corte Constitucional. Esta se fundamentó en la idea de que tales principios no se contradicen ni se oponen a la unidad bajo la cual se organiza políticamente el Estado. Tampoco buscan controvertir la existencia o la integridad de la soberanía cuyo titular es el pueblo por expresa ordenación constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992). Además, la Corte sostuvo que es el concepto de unidad el que permite que las entidades territoriales ejerzan la autonomía que el modelo descentralizado les reconoce armonizando sus intereses con los de la Nación (Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 1994). Lo anterior supone una relación

de complementariedad que no desnaturaliza el carácter unitario del Estado. Como lo sostuvo la Corte en la misma Sentencia, dicho reconocimiento no implica la concesión de potestades absolutas o facultades ilimitadas que le permitan a las entidades públicas subvertir el modelo de organización territorial consagrado en la Constitución Política de 1991. Bajo este entendido, la descentralización y la autonomía no amenazan la unidad nacional; por el contrario, la fortalecen y la refuerzan.

En la Sentencia C-216 de 1994, la Corte Constitucional señaló que la centralización es de gran utilidad para el mantenimiento del Estado unitario en cuanto propicia el reconocimiento de una autoridad general y común que mantiene unidas las ramas del poder público en todo el territorio nacional. La Corte expresa, en el mismo fallo, que la centralización resulta compatible con la descentralización y la autonomía, pues desarrolla una suerte de jerarquía constitucional en la organización del Estado que no comporta la imposición de una relación vertical de mando, sino la transferencia reglada de funciones y competencias desde un solo centro de impulsión política que garantiza el establecimiento de un único orden en el marco del sometimiento a un mismo régimen constitucional y legal. Una consecuencia de esto es que el control ejercido por el gobierno central en el Estado descentralizado no es jerárquico, sino de tutela.

La autonomía de las entidades territoriales no puede sobreponerse al alcance del Estado unitario. Lo anterior significa que, si bien el modelo descentralizado implica la transferencia de funciones y competencias, ni el poder público ni su ejercicio se fraccionan porque sigue existiendo una única autoridad nacional y se mantiene incólume el sometimiento al mismo régimen constitucional y legal (Corte Constitucional, Sentencia C-497A de 1994). Lo anterior puede resumirse en la idea de que la autonomía implica necesariamente el reconocimiento de la existencia de un orden superior que cohesiona cada entidad territorial como la parte dentro de un todo mayor representado en el Estado como unidad política. Por ello, la Corte Constitucional concluye que la autonomía no equivale a autarquía, pues la última llevaría a la configuración de una soberanía paralela en la que la entidad territorial deja de ser la parte para convertirse en el todo. Por último, el máximo órgano constitucional recuerda que es posible la confluencia de la gestión de intereses generales y de intereses parciales o concretos en la medida en que la primera le corresponde

a la Nación y la segunda a las entidades territoriales, las cuales lo ordenaran por vía legal o reglamentaria según corresponda (Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1994).

1.3.3. Reducto mínimo de la autonomía en la Constitución Política de 1991

El hito más importante de la Sentencia C-517 de 1992 es que en ella la Corte Constitucional estableció el reducto mínimo de la autonomía en la Constitución. La corporación lo definió como los derechos propios que, en virtud de la autonomía, tienen las entidades territoriales. Dichas prerrogativas configuran el contenido material básico de las funciones y competencias que el constituyente quiso reconocerles y que convierten a la autonomía en una verdadera garantía constitucional que comporta un límite y sirve de guía para la acción del legislador. Este tribunal señaló cuatro aspectos: i) que las entidades tienen derecho a gobernarse por autoridades propias; ii) que tienen derecho a ejercer las competencias que les corresponda; iii) que tienen derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y iv) que tienen derecho a participar en las rentas nacionales. Bajo la categoría descrita, Corte agrupó los derechos consagrados en el artículo 287 de la Constitución Política vigente.

A partir de lo dicho, según la Corte, es posible establecer un límite mínimo y un límite máximo constitucionales para la autonomía. El primero configura su núcleo esencial y está constituido, como ya se dijo antes, por los derechos, prerrogativas, facultades y competencias que la Constitución le reconoce a las entidades territoriales. El segundo está representado por la declaración constitucional de Colombia como República unitaria, pues este principio determina la forma en la que se organiza el Estado. Mientras se encuentre vigente la Constitución Política de 1991 o no sea modificada, este será el único modelo institucional legítimo. Por esta razón, cualquier intento de desconocerlo o transgredirlo implicaría la desnaturalización de la carta política y el establecimiento de un modelo contrario a ella (Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001). Dentro de estos mismos límites, el legislador debe ejercer la potestad de configuración que le permite establecer, en las materias de su competencia, el alcance de la autonomía territorial a fin de mantener la integridad de su núcleo esencial y evitar la imposición de limitaciones que la conviertan en una declaración meramente simbólica carente de eficacia material (Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001).

1.3.4. Naturaleza relativa de la autonomía: existencia de límites constitucionales y legales para su aplicación y ejercicio

La autonomía no puede considerarse como un atributo absoluto. El artículo 287 de la Constitución Política de 1991 establece que las entidades territoriales gozan de él, pero que su ejercicio tendrá lugar dentro de los límites establecidos en la carta política y las leyes (Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996). En la Sentencia C-216 de 1994, la Corte Constitucional agregó que el modelo de República unitaria comporta también un límite de orden constitucional para la aplicación de dicho principio. En el marco del Estado social de derecho, la autonomía es relativa, pues no implica una ruptura total o definitiva de las entidades territoriales con el gobierno central; tampoco el desconocimiento de un orden general y superior, ni la existencia de poderes diferentes al constituido en ejercicio de la soberanía popular (Corte Constitucional, Sentencia C-524 de 1994). El carácter relativo también se evidencia en la medida que el ejercicio de ciertas facultades de las entidades territoriales se encuentra subordinado al de otras de carácter nacional restringiendo así la competencia de las primeras a ciertos temas asociados específicamente a la planeación y a la gestión del desarrollo de sus territorios (Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2019).

En la Sentencia C-517 de 1992, la Corte Constitucional reconoció que las normas constitucionales que se refieren a la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales no son absolutas, pues fijan pautas para interpretar la forma en que ellas se relacionan con el Estado central en ámbitos normativos específicos que pueden demandar un mayor o menor nivel de dependencia o autonomía. Lo anterior implica la existencia de escenarios administrativos y jurídicos en los que las entidades territoriales tendrán la capacidad para dictar sus propias normas para la gestión de sus intereses, siempre que lo hagan dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley, evento en el cual, nos encontraríamos frente a lo que la Corte denominó plena autonomía. Sin embargo, esto implica que habrá otros en los que las entidades deban adherirse total o parcialmente a las disposiciones emanadas de niveles administrativos diferentes al suyo, circunstancia bajo la cual, en términos del máximo juez constitucional, se materializa lo que define como parcial autonomía o plena dependencia.

En una interpretación coherente y sistemática del texto constitucional, la Corte advirtió que el ejercicio de estos derechos y el de las competencias reconocidas a partir de ellos debe realizarse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 288 constitucional. Sin embargo, su análisis no se limitó a enunciar lo que ya era evidente en el texto de esta disposición, pues sin definir aún estos principios, acuñó algunas reglas para orientar su uso dentro del modelo de Estado unitario. Así, señaló que la coordinación no es asimilable a control o tutela y que comporta un instrumento de participación efectiva en la toma de decisiones y una herramienta legítima para la regulación y ponderación de intereses contradictorios. Además, aclaró que la concurrencia es un proceso de participación y no compone un medio para la imposición por vía de hecho o de derecho de competencias para la defensa de los intereses de una entidad determinada. Por último, estableció que el principio de subsidiariedad está relacionado esencialmente con el de complementariedad y que su aplicación práctica encarna un proceso de apoyo funcional entre entidades territoriales que no puede usarse como instrumento para la suplantación de sus funciones o competencias (Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992).

1.3.5. Carácter ambiguo de la definición conceptual de la descentralización y la autonomía

En la Sentencia C-517 de 1992, la Corte Constitucional develó un tema que no ha sido tratado pacíficamente en la doctrina y supone el punto de partida de cualquier estudio que tenga por objeto estas instituciones. Según la Corte, la indeterminación de la naturaleza y el alcance jurídico concreto de la descentralización y la autonomía como principios constitucionales se debe, en gran parte, a que tanto el constituyente como el legislador los han usado conceptualmente y con gran generosidad en escenarios normativos de los que se derivan significados diversos. Esta situación dificulta su identificación e interpretación, pero sobre todo, su aplicación en el campo de la transferencia de funciones y competencias o de su ejercicio. Con el propósito de establecer el alcance de estos principios, la Corte expuso algunos de sus rasgos distintivos para aportar de alguna manera al esclarecimiento del alcance y naturaleza no solo semántico y teórico, sino político y administrativo.

En orden a cumplir tal tarea determinó que i) Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, características que son parte de la esencia misma

del Estado y se desarrollan en ámbitos como el de los servicios de salud, la función administrativa, la descentralización por servicios y la autorización para que puedan existir divisiones territoriales diferentes a la general para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado; ii) está prohibido constitucionalmente descentralizar responsabilidades sin la asignación previa de los recursos necesarios para atenderlas; iii) la autonomía no es una característica exclusiva de las entidades territoriales, por cuanto le es reconocida también a otros organismos y autoridades públicas; y iv) la autonomía y la descentralización implican cierto grado de libertad en la toma de decisiones que se mide por la incidencia que pueda tener en la creación y aplicación de las normas (Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992).

Con base en esta exposición conceptual es posible identificar las características esenciales de la descentralización administrativa y la autonomía territorial según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a saber, i) son principios constitucionales y elementos fundamentales del modelo de organización territorial, política y administrativa vigente; ii) son compatibles con el modelo de Estado unitario; iii) el reducto mínimo de la autonomía en la Constitución Política de 1991 previene interferencias provenientes del poder central y funge como un limitante para la acción del legislador; iv) las entidades territoriales gozan autonomía, pero que su ejercicio no es absoluto y tiene lugar dentro de los límites establecidos en el orden constitucional y v) el carácter ambiguo de los conceptos de descentralización y autonomía incide en su interpretación y aplicación en el campo de la transferencia de competencias y funciones.

Capítulo 2

2. El alcance de la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica en la Constitución Política de 1991

El funcionamiento del Estado, como unidad política, está basado en una concepción deóntica, según la cual, el ejercicio ordinario del poder tiene lugar en escenarios de normalidad fáctica y jurídica. En ellos, los órganos que lo componen actúan con sujeción a los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y usan sus competencias como un instrumento de colaboración institucional y de armonía funcional para orientarlas al cumplimiento unívoco de sus fines esenciales. En este orden ideal, su actuar se encuentra enmarcado dentro de límites claramente definidos por el alcance de los derechos y libertades fundamentales de los asociados, cuyo ejercicio se garantiza en la medida en que toda restricción debe estar fundamentada en necesidades superiores de orden colectivo que presuponen la prevalencia del interés general.

La historia ha demostrado con suficiencia que pueden suceder acontecimientos antrópicos o fenómenos naturales con la capacidad de alterar las condiciones ordinarias de vida. Los efectos de su ocurrencia impactan directamente en la cotidianidad de las personas y comportan alteraciones que rompen la normalidad bajo la cual funciona y actúa el régimen constitucional ordinario del Estado social de derecho. Para conjurar las crisis que producen estas circunstancias extraordinarias o evitar la expansión de sus efectos se requiere de la aplicación de medidas excepcionales que alteran tanto la forma en que interactúan los diferentes órganos del Estado como la manera en que éstos ejercen sus funciones y su autoridad respecto a los ciudadanos. Estas medidas potencian temporalmente las facultades ordinarias del presidente de la República y lo revisten de otras, cuyo ejercicio, no le corresponderían en situaciones de normalidad fáctica o jurídica y pueden conducir a la limitación de los derechos fundamentales y las libertades públicas de las personas.

La Constitución Política de 1991 llama *estados de excepción* a estas circunstancias extraordinarias. En este capítulo se abordará el estudio de sus elementos esenciales y se realizará un análisis del impacto que tiene su declaratoria en el actual modelo constitucional. Con este propósito se desarrollan dos ejes temáticos: en el primero se exponen los principios

fundamentales y las reglas que regulan su declaratoria en la constitución vigente. El segundo comprende un estudio de los controles aplicables a la declaratoria de los estados de excepción, de la forma en que altera el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y de la ruptura fáctica y jurídica ocasionada por la pandemia y el alcance de las medidas implementadas para contenerla. Esta exposición conceptual permitirá un mejor entendimiento de la teleología, principios y controles aplicables para la declaratoria y desarrollo de los estados de excepción en el marco de la Constitución Política de 1991 y de los efectos que éstos generan en el sistema constitucional del Estado social de derecho.

2.1. Los estados de excepción en la Constitución Política de 1991

Desde el punto de vista semántico, a los estados de excepción se les ha asociado con diferentes denominaciones que dan cuenta de su propósito y alcance específico en momentos históricos determinados. Estado de sitio, plenos poderes, ley marcial, poderes de emergencia y estado de necesidad (Pavlovich Jiménez, 2008, p. 48) han sido algunos de los nombres utilizados para describir situaciones anómalas y excepcionales que representan una amenaza para la seguridad jurídica del Estado y, ante las cuales, las medidas ordinarias resultan insuficientes o son inoperantes. De ahí, el restablecimiento del equilibrio y la recuperación de la normalidad exige la adopción de otras extraordinarias, a través de las cuales, se potencia el poder del ejecutivo y se le permite modificar, con vocación transitoria, el ordenamiento jurídico vigente al ser investido con el poder legislativo que, en condiciones normales, tiene en el Congreso de la República a su titular natural (González-Becerra, 2021, p. 148-149).

Existe la idea generalizada de que los estados de excepción sólo tienen lugar en sociedades democráticas cuyas instituciones políticas y jurídicas se desenvuelven en la órbita de una normalidad que garantiza su funcionamiento legítimo y el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas que forman parte de ellas. Sin embargo, las circunstancias que llevan a su declaratoria han tenido lugar incluso al interior de estados autoritarios y absolutistas en los que la defensa de su seguridad política, y no la garantía de los derechos civiles, es la que orienta teleológicamente el ejercicio del poder público (Fix-Zamudio, 2004, p. 803). Esto se explica en que, sin importar las condiciones políticas o el contexto jurídico en el que se declaran, los estados de excepción producen una tensión innegable entre la necesidad de mantener la unidad e integridad política del Estado y la

obligación de proteger los derechos fundamentales de sus asociados (Duque Correa, 2015, p. 23).

La inclusión formal de normas referentes al estado de excepción ha sido una práctica reiterada en el sistema constitucional colombiano (Vanegas Gil, 2011, p. 262). La Constitución Política de 1991 lo consagró expresamente en los artículos 212 a 215, en los cuales, pueden encontrarse los tipos que existen, las condiciones bajo las cuales pueden declararse y las disposiciones comunes a todos ellos. Estas disposiciones superiores reflejan el esfuerzo y la preocupación de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente por construir un mecanismo que permita hacerle frente a situaciones extraordinarias o de crisis, pero sin dar lugar al desequilibrio institucional, a las extralimitaciones funcionales y a la vulneración sistemática de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos (García Villegas, 2014, p. 175) tal y como sucedió con el uso del estado de sitio establecido en el artículo 121 de la Constitución Nacional de 1886.

Uno de los principales problemas de esta institución jurídica fue que legitimó la subrogación aplicada por el Gobierno Nacional para apropiarse de la función legislativa del Congreso. No teniendo suficiente con esto, los gobiernos de la época, a sabiendas de que había sido concebida originalmente como un mecanismo transitorio y excepcional, la convirtieron en un instrumento cotidiano, por lo que su uso llegó a ser tan normal y frecuente que se incrustó como una parte esencial del ejercicio del poder político (Tobón Tobón y Mendieta González, 2017, pp. 71-72). A lo anterior, habrá de sumarse la grave crisis social, económica y política que vivía el país en el momento en que tomó forma y se consolidó el movimiento civil que llevó a la promulgación de la Constitución Política de 1991. Como consecuencia de esta confluencia fáctica e histórica, los asambleístas se debatieron entre la necesidad de contar con un instrumento superior legítimo para recuperar el orden público, la paz y la seguridad; y la obligación de prevenir los excesos y los abusos que tuvieron lugar durante casi toda la vigencia de su predecesora de 1886 y que fueron tan conocidos como temidos socialmente.

La solución a tamaña disyuntiva se materializó en la formulación de un estado de excepción que, si bien le atribuye al presidente de la República potestades extraordinarias, obligó a que, su declaratoria y ejercicio, estén sometidas a principios, controles y preceptos

legislativos estatutarios. Estos mecanismos diseñados para el mantenimiento del equilibrio institucional y la salvaguarda de las libertades y los derechos fundamentales de los ciudadanos, aunque son de diferente índole y pueden consagrarse a través de instrumentos jurídicos diversos, comparten un origen constitucional común del que derivan su fundamento y legitimidad. Ellos representan las verdaderas novedades introducidas constitucionalmente para hacer frente a la discrecionalidad del jefe de gobierno y a una realidad fáctica y jurídica anormal que, si bien altera el funcionamiento del Estado social de derecho, no constituye una patente de corso para invadir o restringir arbitrariamente el espectro de supremacía de los derechos humanos y las garantías individuales. Estos instrumentos pueden agruparse y definirse de la siguiente manera:

2.1.2. Principios que orientan la declaratoria de los estados de excepción

2.1.2.1 Principio de instrumentalidad y conexidad. La esencia y la razón de ser de los estados de excepción se expresan siempre respecto a su contraposición con el concepto de normalidad, de ahí, que su propósito fundamental sea el de proveer herramientas jurídicas y administrativas que permitan restablecerla lo antes posible (Cifuentes Muñoz, 2002, p. 117). Por esta razón, el orden constitucional y democrático prevé mecanismos excepcionales que solo pueden usarse en casos de extrema gravedad, pues implican la ruptura del régimen ordinario y la suspensión de algunas garantías públicas (Corte Constitucional, Sentencia C-556 de 1992). Esta declaración teleológica encierra dos objetivos fundamentales: primero, establece el alcance de las medidas adoptadas para retornar a la normalidad; y segundo, limita la discrecionalidad de las autoridades administrativas al establecer anticipadamente la finalidad de sus actuaciones en un contexto de anormalidad y excepcionalidad. Esto implica, además, que las medidas adoptadas deberán estar relacionadas directamente con las circunstancias excepcionales que pretenden contrarrestar.

El artículo 10 de la Ley 137 de 1994 describe la finalidad de las medidas adoptadas en los estados de excepción a través de los decretos legislativos expedidos por el presidente con la firma de todos los ministros, prescribiendo que deben estar dirigidas clara e inequívocamente a resolver las circunstancias que rompieron la normalidad fáctica y jurídica del Estado y a impedir que sus efectos se vuelvan más gravosos y difíciles de contener (Corte Constitucional, Sentencia C-556 de 1992). El artículo 11 *ibidem*, por su parte, amplía el

alcance de este principio aprehendiéndolo en clave de la relación de necesidad que debe existir entre las medidas implementadas en desarrollo del estado de excepción y los fines que busca su declaratoria.

Un aspecto importante de esta identidad teleológica es que no puede plantearse en términos abstractos o a través de proposiciones implícitas que sólo puedan descifrarse con el uso de procesos interpretativos complejos, pues la exigencia legal contenida en dicha disposición impone la obligación de que, en los decretos legislativos, se expongan claramente las razones en que se fundamenta esta conexidad (Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994). Esto explica la prohibición de declaratoria de un estado de excepción para la atención de problemas crónicos o estructurales que puedan ser atendidos con el ejercicio de las facultades ordinarias del ejecutivo, la implementación de estrategias administrativas o la ejecución de políticas públicas a su cargo que correspondan con la dimensión y naturaleza de la problemática que se pretende resolver (Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 1997).

2.1.2.2 Principio de taxatividad. La declaración de los estados de excepción solo procede en los eventos expresamente consagrados en la Constitución Política de 1991 (Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2011). De esta manera, se estableció un control para la discrecionalidad del presidente y se limitó el alcance de las facultades extraordinarias con que es investido. Se fijan también las bases argumentativas para desarrollar el carácter reglado, excepcional y limitado de los estados de excepción, a través de regulaciones especiales contenidas en la constitución y en la Ley 137 de 1994 (Corte Constitucional, Sentencia C-242 de 2020). La mención, en el texto superior, de las circunstancias que tienen la capacidad de alterar la normalidad bajo la cual funciona el Estado es una representación normativa del contexto histórico imperante al momento de la promulgación de la constitución. La determinación de cuáles situaciones anómalas integran la lista constitucional de causales que autorizan los regímenes excepcionales termina siendo un proceso de decisión colectiva que busca prevenir la ocurrencia de los hechos que encarnan los temores más profundos de la sociedad y las amenazas más grandes para la seguridad e integridad del Estado (Vanegas Gil, 2011, p. 263).

La Carta Política de 1991 establece que son tres los tipos de estados de excepción que pueden ser declarados por el presidente de la República:

Estado de guerra exterior. Se encuentra regulado en el artículo 212 constitucional. Su declaración, por regla general, requiere que el Congreso de la República haya autorizado previamente la declaratoria de guerra. Sin embargo, el presidente puede proceder directamente con ella o sin agotar este requisito en el caso de que lo considere necesario para defender al país de un ataque extranjero que represente una amenaza inminente para la existencia, integridad, independencia o soberanía del Estado. Se deduce entonces que, con esta causal, el sistema constitucional no busca garantizar su defensa y preservación, sino la de estos elementos esenciales (Tobón Tobón y Mendieta González, 2017, pp. 71-72).

Estado de conmoción interna. El artículo 213 de la Constitución Política de 1991 lo define como “toda grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana” que no pueda ser atendida mediante el uso de las facultades ordinarias que la norma superior y la ley le conceden a las autoridades de policía del país. Su declaratoria puede darse, de manera total o parcial, en el territorio nacional.

Estado de emergencia. De conformidad con el artículo 215 superior, podrá ser declarado solamente “cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”. En este caso, se trata de una medida de carácter residual en cuanto solo procede por situaciones no contempladas en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

2.1.2.3 Principio de formalidad. Este ordena que la declaratoria de cualquiera de estos tres tipos de estados de excepción se realice a través de la expedición de un decreto legislativo firmado por el presidente y todos sus ministros. Dicho decreto tiene como propósito comunicar públicamente la ruptura de la normalidad, exponer las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción, presentar las facultades que podrá ejercer el presidente, justificar las razones de la incompatibilidad entre las normas existentes y las que se propone expedir, si es procedente, y activar materialmente la aplicación de los controles políticos, jurisdiccionales y legales a los que se encuentra sometido su ejercicio en el contexto del Estado constitucional excepcional (Corte Constitucional, Sentencia C-004 de

1992). El numeral 1 del artículo 214 superior no sólo confirma el contenido de esta obligación, sino que la extiende a la expedición de todos los decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de excepción, agregando, como requisito adicional, que éstos deben referirse exclusivamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado su declaratoria.

El mismo artículo, en su numeral 4, le impone al presidente la obligación de declarar el restablecimiento del orden público y el levantamiento del estado de excepción cuando haya cesado la guerra exterior o hubieren desaparecido las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interna. Aunque las disposiciones analizadas no establecen expresamente la forma en que habrá de realizarse tal declaración, puede concluirse fundadamente que tendrá lugar de la misma forma en la que debió realizarse la declaratoria del Estado de excepción, es decir, a través de la expedición de un decreto debidamente motivado.

Desde el punto de vista formal, es posible que el presidente de la República, a través de un mismo decreto legislativo, realice la declaratoria de varios estados de excepción simultáneamente, pero tendrá que garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos para cada uno de ellos en la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994.

2.1.2.4 Principio de proporcionalidad y necesidad. La manifestación primigenia y más importante de este principio se encuentra expresada en la parte final del numeral 2 del artículo 214 de la Constitución Política al establecer que las medidas que se adopten en los estados de excepción deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos que dieron lugar a su declaratoria. Planteado a modo de deber, este principio significa que tiene que existir identidad y correspondencia entre la magnitud de las situaciones fácticas que dan lugar a la anormalidad y la entidad de las medidas adoptadas para conjurarlas o impedir la expansión de sus efectos (Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2002). Se trata, entonces, de una valoración realizada a partir de criterios de suficiencia, pertinencia y oportunidad que buscan i) reducir a un mínimo racional toda amenaza, vulneración o limitación de los derechos fundamentales de las personas; ii) evitar la restricción arbitraria e injustificada de las libertades y las garantías individuales y públicas; y iii) mantener la integridad estructural y

funcional del Estado unitario consagrado como principio constitucional fundamental del modelo de organización política y territorial del país (Mira González, 2016, pp. 143-144).

Lo anterior explica que, respecto a la declaratoria del estado de guerra, la Constitución le conceda, de manera general e innominada al presidente, las facultades necesarias para garantizar la existencia, integridad, independencia o soberanía del Estado; enfrentar toda amenaza que atente contra ellas; asumir y sufragar las exigencias de la guerra y restablecer la seguridad nacional (artículo 212, Constitución Política). En el estado de conmoción interna se le asignan las atribuciones necesarias para contrarrestar las circunstancias que causan la perturbación, evitar que se agraven e impedir la extensión de sus efectos (artículo 213, Constitución Política). Finalmente, en el estado de emergencia, el presidente podrá “dictar decretos con fuerza de ley¹, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos” (artículo 215, Constitución Política). En coherencia con lo anterior, el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 consagra expresamente el principio de proporcionalidad prescribiendo que “las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar” y que “la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.”

La forma en que la Constitución Política presenta las circunstancias que configuran las causales para la declaratoria de los estados de excepción, le posibilita al presidente el ejercicio de cierto margen de discrecionalidad para establecer si tienen lugar o no en la realidad. En la redacción del texto constitucional, los asambleístas apelaron a la descripción de situaciones de hecho acompañadas de ciertos adjetivos calificativos que dan cuenta de su

¹ Si bien es cierto que la Constitución Política de 1991 se refiere expresamente a esta denominación, también lo es, que el artículo 12 de la Ley 137 de 1994 establece que los decretos legislativos a través de los cuales se declaran los estados de excepción podrán suspender las leyes que sean incompatibles con ellos, siempre que se expresen las razones en que se fundamenta tal contradicción. Esta situación implica el reconocimiento de su naturaleza jurídica suprallegal, en cuanto, son el resultado del ejercicio de una atribución constitucional excepcional y transitoria. Por esta razón, utilizar la expresión “decreto con fuerza de ley” para referirse a ellos, limita el verdadero alcance formal y material con el que la misma norma superior ha querido revestirlos y que se manifiesta en su prevalencia jurídica sobre otras disposiciones de orden legal. En conclusión, no se trata solo de decretos equiparables a la ley, sino también superiores a ella en esta materia específica.

magnitud: grave perturbación del orden público; amenaza o perturbación grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y grave calamidad pública. Todas estas denominaciones, aunque no están determinadas, si pueden determinarse, y le abren al jefe de Estado la posibilidad de realizar un juicio de valoración fáctica para determinar si un evento específico es de tal entidad que puede alterar el normal funcionamiento del Estado constitucional y justificar la declaratoria de un estado de excepción (Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 1994).

Sin embargo, es procedente aclarar, como de hecho lo hizo la Corte Constitucional, que esta posibilidad de interpretar la realidad no constituye un poder discrecional del presidente, sino un margen de discrecionalidad discreto (Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992) que le permite analizar tales supuestos de hecho para determinar si, de cara a los preceptos constitucionales, se configura o no alguna de las causales que la autorizan, sin que medie en este ejercicio cognitivo ningún juicio político de oportunidad o conveniencia. La aplicación del principio de responsabilidad, que obliga al presidente y a todos sus ministros a garantizar la congruencia de los sucesos fácticos con las circunstancias descritas en la constitución, ratifica la idea de que no se trata de un poder especial atribuido excepcionalmente al ejecutivo, sino que se desarrolla un instrumento para ratificar la supremacía de la norma de normas. Según la doctrina constitucional, los estados de excepción no exceptúan ni suspenden la constitución. Aunque modifican el ordenamiento jurídico, no sustituyen el Estado de derecho, pues, si así fuera, se estaría en presencia de un Estado de facto, tal y como lo indicó el tribunal constitucional en la sentencia citada.

La proporcionalidad, como principio, implica que las facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República no son absolutas y se encuentran sometidas a principios y controles de naturaleza jurídica, política y legal (Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2010). Así entendido, este principio configura el centro de confluencia de los demás principios aplicables y el sustrato de los controles aplicados, especialmente del jurídico, en cuanto su valoración conjunta y sistemática debe arrojar como resultado la conformidad de la declaratoria de los estados de excepción y de las medidas adoptadas durante su vigencia con la regulación constitucional y estatutaria que compone su marco jurídico (Cifuentes Muñoz, 2002, p. 118). Así las cosas, la aplicación de este principio implica la realización de

un importante ejercicio racional de ponderación que permita identificar el verdadero alcance material y normativo de los derechos fundamentales (Alexy, 2009, p. 8) en relación con la teleología de las medidas que buscan limitarlos y el contexto de ruptura y excepcionalidad en el que son adoptadas.

La Corte ha reconocido que, aunque el principio de proporcionalidad no ha sido consagrado expresamente en la Constitución Política de 1991, se encuentra justificado dentro de ella como un principio para su interpretación (Corte Constitucional, Sentencia C-916 de 2002) y con el cual se busca garantizar que el Estado actúe dentro del marco de competencias establecido y sin excederse en el ejercicio de sus funciones (Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015). En esta medida es procedente aplicar un *test* de proporcionalidad, mecanismo desarrollado por la Corte Constitucional para establecer una relación de equilibrio entre conceptos paritarios que entran en contradicción. Partiendo de la base de que, en los estados de excepción, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional son naturalmente restrictivas de derechos, será esta la lógica bajo la cual se apliquen de forma gradual los tres pilares que componen el *test*.

El primero es el principio de idoneidad o adecuación y, con él, se determina si la medida restrictiva sometida al control de la Corte Constitucional es la apropiada para obtener un resultado constitucionalmente válido. Son dos las exigencias que deben tenerse en cuenta aquí: i) el fin que busca la medida no puede estar prohibido constitucionalmente; y ii) la medida debe ser la adecuada para lograr el fin que se propone. El segundo principio es el de necesidad e indispensabilidad y, con su aplicación, se establece si la medida adoptada representa, entre todas las posibles, la que afecta en menor grado el derecho que se pretende restringir. En tercer y último lugar se encuentra el principio de proporcionalidad en sentido estricto, con el que se evalúa si la restricción impuesta es equivalente constitucionalmente a los beneficios que ella genera (Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2013). La aplicación de este principio, como medio de control, busca entonces comparar el valor jurídico que tiene la adopción de las medidas excepcionales en los estados de excepción, respecto a la afectación que representan en los derechos fundamentales y las libertades públicas, a fin de establecer si la segunda se encuentra constitucionalmente autorizada y legitimada.

2.1.2.5 Principio de temporalidad. Los artículos de la Constitución Política de 1991 que regulan los estados de excepción se refieren expresamente al carácter temporal de su duración y, por ende, al de las medidas que, con fundamento en ellos, pueden adoptarse. El artículo 213 constitucional, por ejemplo, consagra que el estado de conmoción interior sólo podrá declararse por un término no mayor a 90 días. Sin embargo, posibilita que pueda prorrogarse hasta por 2 períodos iguales exigiendo, en el caso del segundo, un concepto previo emitido por el Senado de la República. Señala, además, que los decretos legislativos dictados para declarar el estado de conmoción, dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público.

El artículo 215 constitucional, por su parte, establece que el Estado de emergencia podrá ser declarado por periodos hasta de 30 días cada uno sin que la sumatoria de todos ellos supere los 90 días dentro del año calendario en que fue decretado. Esto significa que dentro de este periodo podrán declararse varios estados de emergencia de manera continua o discontinua, por una o varias de las causales que dan lugar a ello, incluso, podrán decretarse autónoma o conjuntamente, pero resulta improcedente prorrogarlos sucesivamente con fundamento en los mismos hechos (Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 2011). En conclusión, finalizada su vigencia, deberá declararse uno nuevo siempre que se requiera y no se supere el límite temporal señalado. El inciso tercero *ibidem* señala, además, el alcance temporal de las medidas tributarias adoptadas durante la vigencia del Estado de emergencia. Según esta disposición, dejarán de regir una vez finalice la vigencia dentro de la cual fueron ordenadas, salvo que el Congreso las establezca como obligaciones permanentes. El inciso cuarto *ibidem* le impone, además, al presidente, la obligación de señalar dentro del decreto que declare este tipo de estado de excepción, el término dentro del cual ejercerá las facultades extraordinarias con que es investido en el marco de la emergencia social, económica o ecológica.

En línea de temporalidad, el artículo 212 superior comporta una situación particular. A diferencia de los demás artículos que, junto con él, establecen el marco jurídico del régimen constitucional excepcional, no contempla clara y expresamente un plazo que defina su duración. Sin embargo, en varios de sus pasajes hace referencia inequívocamente a que el ejercicio de las facultades extraordinarias que se le conceden al Gobierno Nacional durante

su vigencia será legítimo única y exclusivamente mientras que el estado de guerra subsista. Esta indeterminación podría crear un escenario de indefinición temporal capaz de incubar transgresiones que desnaturalizan la teleología de la institución. Por esta razón, la Asamblea Nacional Constituyente incluyó, en la redacción del artículo, algunos medios de supervisión para evitar que su uso prolongado en el tiempo lo convierta en un instrumento arbitrario puesto al servicio del abuso y el despotismo de quien ejerce el poder político.

Por ello se estableció que el Gobierno debe presentar informes periódicos y motivados al Congreso en los que se relacionen los decretos que haya dictado y los avances obtenidos en la superación de las circunstancias que llevaron a la declaratoria del estado de guerra y las de aquellas que justifiquen la continuidad de su vigencia. Esta dinámica de acción y control constituye un mecanismo para conservar el equilibrio y la integridad institucional en el contexto de un conflicto externo cuyo comportamiento, duración e intensidad resultan difíciles de prever. El riesgo propio de esta indefinición temporal se acentúa con la vigilancia orgánica realizada por el legislador que, además, podrá, en cualquier época, reformar o derogar los decretos legislativos dictados, siempre que medie el voto favorable de los dos tercios de los miembros de cada cámara. Por último, es importante señalar que, el inciso final del artículo 212, consagra que en este tipo especial de actos normativos se deberá establecer claramente el tiempo durante el cual se extenderá su vigencia, la cual, terminará de pleno derecho una vez se declare restablecida la normalidad.

La Corte Constitucional hizo especial énfasis en el carácter temporal y transitorio de los estados de excepción en consideración a que el estudio de los antecedentes históricos y jurídicos de la aplicación de este instrumento durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886 demuestra que uno de los principales problemas de este periodo fue la institucionalización de la vocación de permanencia que caracterizó a las medidas adoptadas en el estado de sitio. Señala el tribunal constitucional que este principio ha sido desarrollado, además, en instrumentos internacionales que, interpretados conjunta y sistemáticamente con la norma superior, permiten identificar sus características esenciales (Corte Constitucional, Sentencia C-217 de 2011), las cuales pueden resumirse así: i) toda medida excepcional debe tener una duración definida en el tiempo; ii) las medidas adoptadas en desarrollo de los estados de excepción sólo son aplicables por el término estrictamente necesario para resolver

la situación que llevó a su declaración; y iii) el presidente con la firma de todos los ministros sólo podrá expedir decretos legislativos dentro del término por el cual se declaró el estado de excepción. Las dos primeras evitan el establecimiento permanente de los estados de excepción, mientras que la tercera comporta un límite de competencia temporal ineludible para el presidente.

2.1.2.6 Principio de legalidad. El régimen excepcional de los estados de excepción no suspende el Estado de derecho ni atenta contra su vigencia, por el contrario, intenta mantenerla al introducir normas especiales y activar otras que resultan inoperantes en tiempos de normalidad, cuya imperatividad presupone el sometimiento de los ciudadanos y de los órganos del Estado a un nuevo orden que, aunque transitorio, redefine la forma en la que interactúan política y jurídicamente. Igualmente, impone la interpretación, aplicación y defensa de un orden constitucional y legal particular caracterizado por una regia aplicación de este principio, en cuanto que, a partir de él, se conceden atribuciones específicas, se autorizan limitaciones concretas, se definen prohibiciones expresas, se establecen vigencias y se regulan los mecanismos de control procedentes. Se exige, entonces, un entendimiento diferente del ordenamiento jurídico vigente, pero no una subversión de sus principios esenciales o la sustitución de su contenido y estructura fundamental. En suma, se trata del mismo orden legal, pero aplicado desde una realidad excepcional para responder eficazmente a situaciones extraordinarias de amenaza o perturbación a la seguridad, soberanía o independencia del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2011).

2.1.2.7 Principio de eficacia y economía. Es propio de la naturaleza de los estados de excepción que, durante su vigencia, se potencien y aumenten los poderes del presidente y se introduzcan, en el régimen constitucional ordinario, limitaciones que alteran su normal funcionamiento con el propósito de contrarrestar situaciones extraordinarias que amenazan la seguridad jurídica, la estabilidad institucional, la soberanía o independencia del Estado. La aplicación esencial de este principio se traduce, entonces, en que las medidas implementadas para la superación de la situación de crisis o anormalidad deben afectar lo menos posible el orden constitucional y buscar que el regreso a la normalidad se dé lo más rápido posible (Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992).

2.1.2.8 Principio de integridad institucional. El numeral 3 del artículo 214 constitucional consagra expresamente que ni aún en los estados de excepción el presidente podrá adoptar medidas que suspendan u obstaculicen el funcionamiento de las ramas del poder público o de las entidades, autoridades u órganos que hacen parte del Estado. Esta prohibición tajante busca mantener indemne la estructura orgánica y funcional del Estado, garantizar la estabilidad institucional y facilitar el control recíproco que sobre sus actuaciones pueden realizar con el propósito de preservar la unidad de la República. Son numerosas las disposiciones constitucionales que regulan el régimen excepcional y se refieren a este punto específico: i) el artículo 212, por ejemplo, lo hace en dos ocasiones diferentes: la primera para exigir, por regla general, que la declaración del estado de guerra debe estar precedido de la autorización de la declaración de guerra expedida por el Senado; y ii) para dejar claro que, durante todo el tiempo por el que se prolongue la vigencia de este estado de excepción, el Congreso podrá reunirse y ejercer, sin limitación alguna, las competencias, funciones y atribuciones que la constitución y la ley le otorgan.

El aparte final del artículo 213 constitucional incluye también un señalamiento similar al estudiado previamente, pues estipula que el segundo periodo por el que se prorrogue el estado de excepción deberá contar con visto previo y favorable del Senado. Este mismo artículo dispone que el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción. El artículo 215 constitucional también desarrolla la participación del legislador, en cuanto ordena que, dentro del decreto expedido para declarar el estado de emergencia, se debe incluir una convocatoria para que el Congreso se reúna en caso de que no lo estuviere.

Aunado a la anterior, se encuentra también el hecho de que durante la vigencia de los estados de excepción no se suspende el ejercicio del control judicial de los decretos legislativos, el cual es ejercido por la Corte Constitucional, ni el de control legal, que le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Las situaciones expuestas brindan una idea gráfica de que todas las ramas del poder público gozan de una especial protección que garantiza la supervivencia de la división de poderes y la prevención del surgimiento de regímenes dictatoriales que atentan, no solo contra su existencia jurídica e

institucional, sino contra el ejercicio de las funciones y competencias de las que son titulares y depositarios naturales en el Estado social y democrático de derecho. Se impone, de esta manera, la lógica según la cual un Estado que se mantiene unido y en el que cada uno de sus órganos ejerce las funciones que le corresponden puede responder de manera más eficaz a la alteración de la normalidad fáctica y jurídica bajo la cual funciona, a fin de reestablecerla en el menor tiempo posible.

La consagración estatutaria de este principio se encuentra en el literal b) del artículo 15 de la Ley 137 de 1994 que, dentro de las prohibiciones, enlista la que se refiere a la interrupción del funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado. La obligatoriedad de las disposiciones constitucionales y legales, y de los instrumentos internacionales que contienen esta restricción, representa, según la Corte Constitucional, el carácter actual y vinculante del marco jurídico que regula los estados de excepción en cuanto expresión del sometimiento al Estado de derecho. Se trata de una obligación impuesta en sentido negativo, pues restringe el actuar del presidente, en lugar de autorizarlo para hacerlo. La Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente esta proscripción bajo la categoría de lo que ha denominado “prohibiciones generales” (Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 2020) que, junto con los demás deberes consagrados en los instrumentos jurídicos anotados, deben cumplirse en la declaratoria y el desarrollo de los regímenes excepcionales.

2.1.2.9 Principio de indemnidad de los derechos fundamentales. Fue el numeral 2 del artículo 214 superior, el encargado de consagrar este principio con especial claridad y vehemencia. Su expresión literal, de una simpleza admirable, transmite, a grandes voces, una declaración jurídica, ideológica y filosófica que, encarnando la forma de una prohibición, se convirtió en un grito de la humanidad misma: ni siquiera en los estados de excepción podrán suspenderse los derechos humanos y las libertades fundamentales y, en su aplicación y desarrollo, deberán respetarse siempre las reglas del derecho internacional humanitario. Tan trascendental fue para los constituyentes este mandato imperativo que consignaron, además, una orden para el legislador, la de expedir una ley estatutaria a través de la cual se regularan las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, las garantías y los controles necesarios para garantizar su protección en este contexto de anormalidad y excepcionalidad.

Producto del cumplimiento de este imperativo fue la expedición de la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentaron los estados de excepción en Colombia. A lo anterior habrá de sumarse, además, que el presidente y los ministros no podrán usar los decretos legislativos para disminuir o limitar los derechos sociales de los trabajadores.

Este principio tiene inmersa una paradoja propia de los estados de excepción, pues restringen los mismos derechos que buscan proteger. En la Sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional abarcó la explicación de esta situación a través de la formulación de dos reglas fundamentales: i) a pesar de que el ordenamiento jurídico que los regula potencia las potestades del ejecutivo y le concede una mayor discrecionalidad para su ejercicio, sus decisiones y actuaciones están sometidas siempre a control; y ii) los derechos fundamentales y las libertades podrán limitarse transitoriamente, pero nunca podrán suspenderse o reducirse hasta niveles que impliquen su desaparición. En este mismo pronunciamiento judicial, el tribunal constitucional expuso el concepto del núcleo esencial de los derechos fundamentales para indicar que, hacen parte de él, aquellos elementos sin los cuales estos derechos dejarían de serlo y cuya identificación, al no existir una norma que lo exprese, le corresponde al operador judicial que realiza el control de constitucionalidad. Desde esta perspectiva, los derechos fundamentales podrían restringirse siempre que no se afecte su núcleo esencial (Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 1992).

A la declaración expresa que la Constitución hace de este principio, habrá de sumarse la contenida en el literal a) del artículo 15 de la Ley 137 de 1994, en el que, de acuerdo con la Constitución, se le impone al jefe de Estado que, en los estados de excepción, no podrá “suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales”. El artículo 7 ibidem es igualmente explícito al señalar que la vigencia del Estado social de derecho implica necesariamente que “en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos humanos” y que, si bien los estados de excepción componen regímenes especiales con una legalidad propia, éstos no pueden ser usados como argumento de las extralimitaciones que se cometan por su declaración. El inciso segundo del artículo en mención convierte esta prohibición en un principio rector para la expedición de los decretos legislativos que restrinjan o regulen derechos o libertades fundamentales, situación que presupone la aplicación de un control jurídico material.

El artículo 8, también de la citada ley estatutaria, exige que, en los decretos legislativos expedidos con motivo de los estados de excepción, se consignen expresamente los motivos que justifican la imposición de limitaciones a los derechos y libertades constitucionales, a fin de establecer la conexidad que existe entre la causal que llevó a su declaratoria y la necesidad de usarlas. Este propósito es uno de los aspectos generales que componen el estudio de constitucionalidad realizado por el juez constitucional como aplicación e interpretación de las limitaciones impuestas al presidente en cuanto legislador excepcional (Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2015) y constituye una carga argumentativa para este en el sentido que lo obliga a exponer razones claras, objetivas y verificables para explicar por qué adoptó ciertas medidas y por qué resultan necesarias para contrarrestar las causas que motivaron la declaración del estado de excepción (Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2002). En la Sentencia C-295 de 1996, la Corte Constitucional sostuvo que, además, las limitaciones impuestas en desarrollo de él deben estar orientadas a garantizar la protección efectiva de derechos jurídicamente superiores o que, aún sin serlo, son indispensables para su ejercicio (Corte Constitucional, Sentencia C-295 de 1996).

Por expresa disposición legal del artículo 4 de la Ley 137 de 1994, existen algunos derechos que, en coherencia con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los demás tratados internacionales referentes a esta materia y que han sido ratificados por Colombia, fueron catalogados bajo la denominación de intangibles por su pertenencia al bloque de constitucionalidad. Según lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-070 de 2009, estos derechos corresponden a aquellos que, ni aún en los estados de excepción, pueden ser limitados o restringidos y el Estado está en la obligación de garantizar su ejercicio pleno y efectivo. La naturaleza de estos derechos le impone al presidente de la República una obligación de doble vía: i) debe abstenerse de imponer sobre ellos todo tipo de medida excepcional que los limite o restrinja; y ii) tiene que implementar acciones y estrategias dirigidas a garantizar, en todo momento, su respeto, protección y ejercicio, incluso, en escenarios en los que no existe regulación aplicable, pues especialmente en éstos deberá mantener la integridad de su núcleo esencial y establecer garantías y controles para su ejercicio (artículo 6, Ley 137 de 1994).

La misma Corte Constitucional estableció que la intangibilidad predicada de los derechos contenidos en estos instrumentos constitucionales, legales e internacionales puede extenderse a otros diferentes a ellos con fundamento en alguna de estas razones (Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002): i) el derecho intangible engloba no solo una prerrogativa sino un conjunto de ellas y todas están relacionadas sustancialmente entre sí para lograr el ejercicio integral del derecho; ii) las normas internacionales que los regulan y que deben ser observadas para la declaratoria y desarrollo de los estados de excepción, consagran nuevos derechos como intangibles y amplían el alcance de la lista existente, salvo que ellas mismas establezcan disposiciones para su suspensión; y iii) se trate de las garantías judiciales necesarias para la protección de los derechos y de otras obligatorias en el derecho internacional (dignidad humana, prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, etc), pues se mantienen vigentes aún en los estados de excepción, lo que significa que, aunque no sean incluidas expresamente dentro de la enunciación de los derechos intangibles, se consideran parte esencial de los mismos y; por lo tanto, son cobijadas por la protección superior que éstos reciben.

Sin embargo, es necesario aclarar que esta prohibición está orientada a impedir que el Estado imponga medidas extraordinarias que afecten el núcleo esencial de los derechos intangibles, la libertad y la capacidad de autodeterminación de sus titulares para ejercerlos o que puedan crear riesgos sobredimensionados que los pongan en supuestos de amenaza o vulneración. Dichas medidas pueden establecer fundada y proporcionalmente protocolos que lo hagan menos riesgoso. Un ejemplo de esto lo encontramos en la Resolución N° 385 de 2020 (por la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus), prorrogada sucesivamente hasta el 30 de junio de 2022, cuyo objeto fue la adopción de medidas sanitarias para prevenir y controlar su propagación en el territorio nacional. Las medidas contenidas en este acto administrativo no impidieron que las personas asistieran a una consulta o recibieran atención médica, pudieran adquirir víveres y elementos de primera necesidad, decidieran contraer matrimonio, profesar sus creencias o religión o participar en eventos electorales, pero hizo obligatorio que, en el ejercicio de estos derechos, se cumplieran ciertos requisitos sanitarios y de protección para la preservación de vida y salud de sus titulares.

2.1.2.10 Principio de prevalencia de los tratados internacionales. A él se refiere inicialmente el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución Política de 1991 cuando afirma que, en todo caso, deberán respetarse las reglas del derecho internacional humanitario y que los controles y garantías establecidos para defender los derechos se establecerán de conformidad con los tratados internacionales. Posteriormente, la Ley 137 de 1994 lo incorporó dentro de su articulado reproduciendo el contenido del artículo 93 de la carta política según el cual “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. El artículo 3 de la Ley citada también confirma el contenido del artículo 214 superior realizando una remisión directa a esta disposición y la transcripción de parte de su contenido. Por último, señala que, en materia de guerra exterior, “las facultades del Gobierno estarán limitadas por los convenios ratificados por Colombia y las demás normas de derecho positivo y consuetudinario que rijan sobre la materia”.

Respecto a este principio, la Corte Constitucional realizó importantes precisiones para direccionar el entendimiento que debe dársele en el marco de la supremacía contenida en el artículo 4 y el contenido del artículo 93 superiores. En primer lugar, recuerda que los tratados internacionales a que se refiere el último artículo debieron ser aprobados previamente por el Congreso por medio de una ley expedida para ello. En segundo lugar, manifiesta que las normas contenidas en los tratados internacionales que se pretenden incorporar no deben contradecir la constitución, pues en tal caso, resultarían inaplicables. Y, en tercer lugar, aclara que la aplicación del principio no abarca a todos los derechos humanos por el solo hecho de serlo o por estar incluidos en un tratado o convenio internacional, sino solamente a aquellos que están estipulados en uno de estos instrumentos, los cuales deben expresar la prohibición de limitación en los estados de excepción (Corte Constitucional, Sentencia C-295 de 1993). Una vez cumplidos estos requisitos se puede concluir que los tratados internacionales componen verdaderas disposiciones con valor constitucional a las que debe situárseles en dicho nivel dentro del ordenamiento jurídico interno, en cuanto forman parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu* (Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 1998).

2.1.2.11 Principio de responsabilidad. El numeral 5 del artículo 214 de la Constitución Política lo desarrolla en dos sentidos. El primero de ellos se refiere a la responsabilidad que puede configurarse si el presidente y los ministros declaran un estado de excepción sin haberse presentado las circunstancias fácticas exigidas para la declaración de unos de los tipos de estado de excepción (grave perturbación del orden público, amenaza inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, perturbación o amenaza grave e inminente al orden económico, social y ecológico). El segundo alude a un principio general de responsabilidad aplicable tanto a los servidores públicos mencionados como a todos los demás funcionarios por los abusos en que pudieran incurrir en ejercicio de las facultades extraordinarias que les son conferidas durante la vigencia del respectivo estado de excepción.

Este principio implica una sanción por el incumplimiento del principio de proporcionalidad y necesidad, en cuanto presupone el ejercicio excesivo o defectuoso de la facultad concedida al presidente para valorar las circunstancias fenomenológicas que podrían llegar a constituir causales para declarar un estado de excepción. Esta prerrogativa, como se advirtió antes, no configura un poder discrecional ilimitado, sino una posibilidad reglada concebida exclusivamente para su restablecimiento. Por esta razón, la Corte Constitucional ha entendido que el acto por medio del cual se declara un estado de excepción es tanto de contenido político, pues incluye valoraciones de necesidad, oportunidad y conveniencia, como de contenido jurídico, pues implica el cumplimiento de ciertos requisitos formales y materiales (Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2011), cuya verificación justifica la existencia de los controles jurídicos y políticos aplicables. De tal forma, a partir de ellos puede declararse una responsabilidad política, patrimonial, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, o disciplinaria según lo establecido en los artículos 26, 37, 38 y 39 de la Ley 1952 de 2019. Si se demuestran debidamente los elementos que dan lugar a su imputación, en el proceso que la declara y se garantiza el respeto al debido proceso.

2.2. La declaratoria de los estados de excepción como elemento disruptivo de la normalidad institucional del Estado social de Derecho

El ejercicio de la potestad constitucional que le confiere al presidente de la República la facultad extraordinaria para declarar un estado de excepción no es absoluta, ni configura

un instrumento plenipotenciario concebido para modificar la estructura institucional o el sistema administrativo del Estado unitario. Esta afirmación se fundamenta en que tanto la Constitución Política de 1991 como la Ley 137 de 1994 consagran expresamente mecanismos de control de diferente naturaleza, con propósitos específicos y características propias. Su aplicación tiene la capacidad de accionar la marcha de diferentes órganos jurisdiccionales y del legislador, para que éstos, desde su campo de acción y ámbito funcional, se pronuncien sobre la exequibilidad, la legalidad o la oportunidad de la declaratoria de un régimen excepcional. Sin embargo, en casos como el del estado de emergencia económico, social y ecológico declarado para conjurar la crisis a causa de la COVID-19 y evitar la expansión de sus efectos, las medidas implementadas logran superar exitosamente estos controles, lo que obliga a realizar un análisis de la forma en que afectan el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y de su capacidad para alterar el normal funcionamiento del Estado social de derecho.

2.2.1. Controles aplicables a los estados de excepción

Tienen como propósito fundamental evitar la configuración de situaciones de abuso en las que puede incurrir el presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le son conferidas en los regímenes excepcionales. Disponen parámetros jurídicos y operativos que tratan de impedir que dichas medidas y atribuciones, que por naturaleza son temporales y transitorias, se implementen o asimilen con carácter permanente. Además, ayudan a mantener la configuración institucional del poder público prescribiendo lineamientos para el ejercicio legítimo de las funciones de los órganos y autoridades que pertenecen a él. Sin embargo, la función más importante que desempeñan consiste en levantar barreras constitucionales y legales que buscan proteger el núcleo esencial de los derechos y las libertades fundamentales de posibles limitaciones ilegítimas o excesivas provenientes del ejecutivo. Con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales que componen el marco jurídico de los estados de excepción y la doctrina constitucional, se ha establecido que el control puede ser de alguno estos tipos:

2.2.1.1 Control político. Le corresponde al Congreso de la República y se fundamenta en el artículo 215 de la constitución vigente que lo desarrolla en dos sentidos: el primero de ellos se refiere al deber que este órgano, colegiado y de elección popular, tiene

de pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las causas que llevaron a la declaración del estado de emergencia y de las medidas adoptadas para su desarrollo. El segundo le permite derogar, modificar o adicionar, dentro del año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, los decretos legislativos expedidos durante su vigencia, siempre que desarrollen asuntos que normalmente son de iniciativa del Gobierno. Esta misma facultad se ejercerá, en todo momento, cuando los temas regulados sean de iniciativa del Congreso. Se justifica en la medida que configura una forma de restituir al Congreso, como órgano democrático y titular primigenio de la función legisladora, parte de la competencia de la que ha sido despojado para transferirla al ejecutivo en el marco del régimen excepcional (Corte Constitucional, Sentencia C-565 de 1996).

Este control recae sobre los actos expedidos por el presidente con la firma de todos los ministros como titular del ejercicio del poder político y lo ejerce el legislativo por ser el representante legítimo y democrático de la soberanía popular. Es en esta corporación en donde debe llevarse a cabo el debate para analizar las razones de oportunidad y conveniencia implícitas en la declaratoria de un estado de excepción y en el ejercicio de las facultades otorgadas por él. En la Sentencia C-802 de 2002, la Corte argumentó que, aunque se encuentra reglamentado, su naturaleza es subjetiva, pues no existen parámetros que funjan como criterios uniformes o genéricos que estandaricen su aplicación; por el contrario, el resultado de su ejercicio y la decisión de imponer o no una sanción como producto de este depende de la voluntad del Congreso en cada caso particular. De lo anterior, se concluye que el control político puede dar lugar a la responsabilidad política. En el mismo pronunciamiento, la Corte concluye que, si bien la declaratoria del estado de excepción le concede facultades extraordinarias al presidente, por sí sola, no es suficiente para legitimar su ejercicio, pues tal propósito sólo se logra a través de la aplicación del control político que legitima dicho acto de poder.

Respecto a este control, la Ley 137 de 1994 le impone una serie de obligaciones al Gobierno que tienen como propósito fundamental garantizar su ejercicio. Si se trata del estado de guerra exterior, el artículo 31 *ibidem* establece que mientras subsista y, por lo menos una vez cada treinta días, deberá presentarle periódicamente informes motivados al Congreso “sobre las medidas legislativas adoptadas, su aplicación y la evolución de los

acontecimientos”. En el caso del estado de conmoción interior, el artículo 39 *ibidem* ordena que, dentro de los tres días siguientes a su declaración, si el Congreso no está reunido, lo hará por derecho propio, y el Ejecutivo Nacional deberá rendir inmediatamente un informe sobre las causas que dieron lugar a su declaración; en idéntica forma, deberá proceder si desea prorrogarlo. Como en el caso anterior, mientras subsista su declaratoria el Gobierno deberá presentar “cada treinta días un informe sobre la evolución de los acontecimientos, las medidas adoptadas, su evaluación, así como de las investigaciones en curso sobre eventuales abusos en el uso de las facultades”. En el estado de emergencia, el artículo 48 determina que el informe versará sobre las causas que llevaron a su declaración y las medidas adoptadas para que se pronuncie acerca de su conveniencia y oportunidad.

2.2.1.2 Control jurídico. Es ejercido por la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política y el 55 de la Ley 137 de 1994 que hacen referencia expresa a esta función, al señalar, que a este órgano jurisdiccional le corresponde decidir, en forma definitiva, sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de los estados de excepción. Por esta razón, el numeral 6 del artículo 214 de la norma superior le ordena al presidente enviarle al alto tribunal, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en desarrollo de las facultades extraordinarias que le atribuyen los regímenes excepcionales, a fin de que decida sobre su constitucionalidad. El párrafo del artículo 215 constitucional sanciona la omisión del cumplimiento de este deber facultando al máximo juez constitucional para que avoque su conocimiento de manera inmediata y de oficio.

A partir de las disposiciones superiores citadas, la Corte ha identificado las características esenciales del control jurídico, a saber: i) obligatorio, pues su ejercicio no está sometido a la voluntad del órgano de control, sino que le es impuesto por la carta política como una obligación; ii) objetivo, pues no busca confrontar los actos de poder del ejecutivo con la voluntad del legislador, sino establecer si los primeros se ajustan a la Constitución en tanto marco normativo preexistente a su materialización; iii) automático, pues para iniciarse no requiere de ninguna acción ciudadana, no se tramita según el procedimiento ordinario, es excepcionalmente oficioso e inmediato como ya se indicó (Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2022); iv) es integral, pues le permite a la Corte pronunciarse tanto sobre los vicios

formales como materiales de los decretos legislativos, lo que significa, que puede revisar conjuntamente el procedimiento agotado para su expedición y su contenido específico; v) es definitivo, pues una vez la Corte se ha pronunciado sobre su constitucionalidad, los decretos legislativos no pueden ser nuevamente objeto del control aplicado por ella; y vi) es participativo, pues le permite a los ciudadanos intervenir defendiendo o cuestionando su constitucionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009).

La dimensión material del control judicial de la Corte Constitucional ha revestido un valor especial para esta corporación, razón por la cual, ha sido objeto de un desarrollo jurisprudencial mucho más extenso y propositivo, pues los temas centrales de análisis los componen los derechos fundamentales, su ejercicio y las posibles limitaciones de las que podrían ser objeto en el marco de los estados excepcionales; la división de poderes; y la estructura orgánica del Estado. Por esta razón, se le cataloga también como estricto y riguroso (Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 2011). Si bien la regla general indica que el control de constitucionalidad se realiza sobre disposiciones vigentes, no es aplicable en el caso de los decretos expedidos durante los estados de excepción porque: i) el control es automático, integral y definitivo, de tal suerte que una vez comienza, la Corte conserva la competencia hasta que finaliza con un fallo sobre su constitucionalidad; ii) no puede permitirse la elusión del control con la implementación de plazos de vigencia cortos o el restablecimiento anticipado de la normalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009).

En la Sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional sostuvo que i) los controles aplicables en los estados de excepción configuran una limitación a la discrecionalidad del presidente; ii) el control jurídico recae sobre el decreto que declara el estado de excepción y sobre los que son expedidos en su desarrollo, pues la norma superior no establece ninguna diferenciación al respecto; iii) el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política no hace ninguna diferenciación entre control por vicios de forma y control por vicios materiales, razón por la cual la Corte estima que no existen limitaciones judiciales o interpretativas capaces de restringir su competencia a la realización de uno o del otro, pues su integralidad es precisamente la que garantiza la supremacía de la Constitución y el sometimiento del ejecutivo a ella aún en el marco de los regímenes excepcionales; iv)

eludir la realización de algunos de estos controles constituiría el reconocimiento de que las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo son supraconstitucionales; y v) que la Corte con su omisión legitimaría un estado de cosas abierta y flagrantemente contrario a la Constitución.

En las sentencias C-082 de 2002 y C-070 de 2009, la Corte Constitucional aclaró que el control político y el jurídico no son incompatibles ni excluyentes, pues su ejercicio fue atribuido a corporaciones públicas específicas, tiene propósitos diversos, implica valoraciones de responsabilidad de diferente naturaleza y caracteres opuestos (subjetivo-objetivo), pues se trata de actos jurídicos con proyección política. Por lo tanto, pueden ser objeto de ambos controles de manera concurrente. Sin embargo, advierte que le corresponde al juez constitucional aplicar un debido razonamiento jurídico que le permita establecer los límites de su competencia para mantener indemne su función natural de decidir sobre la validez o invalidez del decreto legislativo sometido a control y no sobre su conveniencia u oportunidad, pues esto último configuraría una trasgresión funcional y una extralimitación del ejercicio del control que le corresponde. Por ello, advierte la Corte que no debe olvidar que le corresponde determinar el alcance del acto normativo controlado respecto a la Constitución como norma fundante, que esta confrontación jurídica tiene presupuestos y caracteres propios que deben verificarse, que el juicio realizado es objetivo y que su resultado, además de ser judicial, tiene un alcance jurídico capaz de modificar el marco regulativo del estado de excepción.

2.2.1.3 Control de legalidad. Se encuentra establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, disposiciones que describen sus características esenciales, a saber: i) tiene por objeto actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción; ii) es inmediato y excepcionalmente oficioso, pues la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general debe enviarlo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la autoridad judicial que sea competente; en caso de que no se proceda de esta forma el conocimiento judicial se aprehenderá de oficio; iii) es un proceso judicial y su trámite le corresponderá a la autoridad contencioso administrativa competente en el lugar donde se expidan los actos administrativos si se trata de entidades territoriales o del Consejo

de Estado si se trata de entidades del orden nacional; iv) es integral, pues se trata del ejercicio de una facultad que por vía legal se le ha atribuido a dicha jurisdicción para verificar tanto el cumplimiento de los requisitos formales para su expedición, como para comprobar que su contenido se encuentra ajustado a los principios y normas contenidos en el marco jurídico que regula los estados de excepción (Consejo de Estado, Radicado número 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA) del 1 de junio de 2010).

En la Sentencia con radicado 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A del 23 de abril de 2020, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo precisó que i) su propósito es mantener el orden legal y constitucional del Estado de derecho en circunstancias de anormalidad; ii) el ejercicio del control legal no suspende la ejecución de la norma, pues hasta tanto no se declare su nulidad definitiva estará acompañada de la presunción de validez propia de los actos administrativos; iii) el acto demandado no necesita haber sido publicado, pues este es un requisito de publicidad y no de existencia; iv) se excluyen de este control las instrucciones o directrices impartidas por la Administración que no tengan la capacidad de modificar el ordenamiento jurídico de los estados de excepción (crear, modificar o extinguir obligaciones), los actos que no reglamenten o desarrollen la Constitución y los actos de contenido particular.

El gran problema del ejercicio de este control radica en que el criterio diferenciador que permite determinar la competencia para realizarlo es jurídicamente ambiguo. La expresión “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción” del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 ha sido objeto de interpretaciones dispares aún en el seno del Consejo de Estado. La definición de su significado y la forma de verificar el cumplimiento de este requisito ha oscilado entre un criterio meramente formalista, uno materialista y otro mixto (Díaz Díez, 2021, pp. 474-476). Según el primero, este requisito de procedibilidad se agota efectivamente en si el acto administrativo general derivado, dentro de sus motivaciones, cita expresamente como su fundamento el decreto legislativo. El segundo defiende la tesis de que lo verdaderamente importante es que el acto general desarrolle el contenido del decreto legislativo. Y según el tercero, deben confluír los dos criterios anteriores como requisito para la procedibilidad del control legal. Esta falta de uniformidad interpretativa llevó a que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y

algunos jueces y tribunales administrativos del país se negaran, durante la pandemia, a ejecutarlo alegando falta de competencia por la no verificación del requisito analizado.

Este escenario de desacuerdo impuso retos importantes en materia de la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales y de la defensa de la supremacía del orden constitucional y legal del Estado de derecho, pues no es un detalle menor que, en el contexto de anormalidad de los estados de excepción, la respuesta de las autoridades debe ser más clara, eficaz y expedita, de tal forma que corresponda a la temporalidad y transitoriedad de dicho régimen. Sin embargo, según la fundamentalidad que la Corte Constitucional le ha reconocido a estos dos factores en cuanto instrumentalizan la aplicación del artículo 229 de la Constitución Política (derecho de acceso a la administración de justicia), la interpretación de cualquier disposición normativa debe estar orientada prioritariamente a garantizar su ejercicio en igualdad de condiciones, sin imponer más cargas que las estrictamente necesarias, evitando dilaciones o procedimientos injustificados y respetando la primacía de lo sustancial sobre lo formal (Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002). De esta manera se le impone al operador judicial, sin importar el grado en el que se encuentre, la obligación de garantizar la supremacía de la Constitución y la eficacia de las actuaciones judiciales administrativas en coherencia jurídica y material con el contexto en el que son proveídas.

Con base en lo dicho hasta el momento es posible advertir que i) el estado de excepción como institución política y jurídica ha sido objeto de un desarrollo histórico y filosófico dinámico, a partir del cual, ha sido posible asignarle significado específico y alcance concreto en momentos y contextos determinados; ii) el sistema de estados de excepción que se conoce y aplica en el país, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, fue una respuesta a los abusos y excesos que tuvieron lugar en el estado de sitio aplicado durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886; y iii) el régimen excepcional vigente parte del reconocimiento de la utilidad pública de los estados de excepción y de la atribución connatural de potestades extraordinarias al presidente de la República que éstos implican, pero el sistema constitucional y legal que los regula, obliga a que su declaratoria y ejercicio se sometan a principios y controles políticos, jurídicos y

legales diseñados para el mantenimiento del equilibrio institucional y la salvaguarda de las libertades y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2.2.2. El orden público y el ejercicio de las atribuciones de las entidades territoriales en los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados durante la vigencia de la Constitución Política de 1991

La primera declaratoria de un estado de excepción en el país por la posible configuración de las causales establecidas en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991 tuvo lugar durante el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo, quien a través del Decreto Legislativo 333 de 1992 pretendió conjurar la crisis generada en el sector público y en las fuerzas armadas por la falta del aumento oportuno de los salarios de sus servidores, situación que, en su concepto, podía afectar la prestación de los servicios a su cargo, el normal funcionamiento de la administración pública y representaba una grave amenaza de perturbación del orden social del país. Este acto normativo, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-004 de 1992, le permitió adoptar medidas extraordinarias para afrontar hechos sobrevinientes que pudieran afectar el orden económico, social y ecológico desde la fecha de vigencia del Decreto y hasta las cero (0:00) horas del martes 25 de febrero de 1992.

Posteriormente, el mismo jefe de Gobierno, a través del Decreto 680 de 1992, a raíz del fuerte verano que tuvo lugar ese año, declaró nuevamente el estado de emergencia a fin de tomar las medidas encaminadas, tanto a conjurar la situación de escasez del recurso hídrico y eléctrico, como a impedir que se agravara dicha situación. El control de constitucionalidad arrojó como resultado que la declaratoria de este estado de excepción fue constitucional (Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1992). El sismo producido el 6 de junio de 1994 ocasionó graves inundaciones y movimientos en masa en municipios de los departamentos del Cauca y del Huila, daños en las principales vías de transporte y comunicación, interrumpió la prestación de servicios públicos domiciliarios y asistenciales esenciales y ocasionó grandes pérdidas económicas y afectaciones sociales en estas zonas del país, como resultado de las que sufrieron las actividades agrícolas y pecuarias. Por tanto, justificó la declaratoria de un nuevo estado de excepción por grave calamidad pública. Para tal efecto,

se expidió el Decreto 1178 de 1994 que, al igual que el anterior, fue declarado exequible a través de la Sentencia C-366 de 1994.

Para hacer frente a la devaluación del peso frente al dólar que se vivía en el país en ese momento, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica y social, mediante el Decreto 080 de 1997, pero fue declarado inexecutable en la Sentencia C-222 de 1997. Otro suceso de naturaleza económica asociado al deterioro de la situación de los establecimientos de crédito (UPAC) motivó la declaratoria contenida en el Decreto 2330 de 1998, la cual, al ser revisada por la Corte Constitucional, fue considerada ajustada a la norma superior (Sentencia C-122 de 1999). Vendría luego el terremoto del eje cafetero que motivó la declaratoria de estado de emergencia por razón de grave calamidad pública y, para la cual, se expidió el Decreto 195 de 1999, declarado constitucional en la Sentencia C-216 de 1999. Ocurrió de la misma forma respecto a la situación económica generada en el país por las captadoras ilegales de dinero, la cual desencadenó dos declaratorias de estado de excepción: la primera formalizada con el Decreto 4333 de 2008 y la segunda con el Decreto 4704 del mismo año. El primero fue declarado constitucional (Sentencia C-135 de 1999), mientras que el segundo fue declarado inconstitucional (Sentencia C-254 de 2009).

La crisis del Sistema de Seguridad Social de Salud también tuvo lugar en la historia de los estados de excepción, pues con fundamento en ella, el Decreto 4974 de 2009 lo declaró para conjurar una situación de urgencia, pero fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional (Sentencia C-252 de 2010). La situación económica de la frontera con Venezuela, resultado del deterioro progresivo de las relaciones binacionales con ese país, fue objeto también de la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto 2693 de 2010, cuyo control judicial significó su exequibilidad. Al año siguiente, con fundamento en la grave calamidad pública ocasionada por el fenómeno climático de la niña que desató una de las peores olas invernales de la historia del país, se declaró, por dos veces consecutivas, el estado de emergencia por grave calamidad pública mediante los decretos 4580 de 2010 y 020 de 2011; el primero de ellos exequible de conformidad con la Sentencia C-156 de 2011; el segundo, inexecutable por las razones expuestas en la Sentencia C-216 de 2011.

A través del Decreto 1770 de 2015, declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-670 de 2015, se declaró el estado de emergencia en algunos

municipios de los departamentos de la Guajira, César, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía, para responder inmediata y eficazmente a la crisis generada por la migración forzada de connacionales desde Venezuela al territorio nacional como consecuencia de las medidas fronterizas impuestas por el Gobierno venezolano. Posteriormente, el advenimiento de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, sirvió de fundamento para que el presidente de la República con la firma de todos los ministros declarara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 de 2020, cuya revisión de constitucionalidad se resolvió declarando su exequibilidad.

La revisión de las causas que llevaron al Gobierno Nacional a declarar estados de emergencia entre 1991 y 2019, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, pone en evidencia la tendencia de que están asociadas principalmente a fenómenos naturales y a situaciones de orden económico. La atención de las primeras implica la adopción de medidas que, si bien son extraordinarias, se aplican en contextos territoriales muy definidos y se orientan a la atención social, la reincorporación productiva y el restablecimiento de los derechos de los afectados. En el caso de las segundas, la respuesta del ejecutivo ha sido la implementación de medidas generales y la expedición de regulaciones concretas que, aunque se aplican en todo el territorio nacional, tienen como propósito exclusivamente intervenir la economía y establecer, modificar o extinguir obligaciones financieras. Por lo tanto, no es muy frecuente encontrar que en regímenes excepcionales como los descritos, se establecieran medidas para el mantenimiento o la recuperación del orden público en todo el territorio nacional.

En este escenario específico, el Decreto 417 de 2020 representa un verdadero punto de inflexión al incluir, como parte de su contenido, la enunciación de algunas de las medidas cuya adopción se pretendía. El análisis de los considerandos permite intuir las esferas normativas de intervención, el contenido material de las medidas e incluso los mecanismos dispuestos para su implementación. La obtención de recursos adicionales a través de la disposición de aquellos a cargo de la Nación y de las entidades territoriales a título de préstamo o del que se requiera; la generación de liquidez a través de la enajenación de activos y de la participación accionaria estatal; la emisión de títulos o su respaldo; la flexibilización

o alivio de las obligaciones financieras y tributarias; el distanciamiento social y el aislamiento; la utilización de medios tecnológicos para la prestación de servicios públicos y privados; la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales; y la flexibilización de los procesos de contratación pública son ejemplos de la forma en que el Gobierno Nacional logró intervenir la mayoría de los aspectos de la vida económica, política y jurídica del país. Esto explica que la mayoría de las medidas enlistadas se adoptara posteriormente a través de otros decretos igualmente legislativos.

Tal fue el caso del Decreto Legislativo 418 de 2020 expedido con el propósito de asumir facultades extraordinarias para expedir normas en materia de orden público. Según el artículo 1 ibidem, la dirección del manejo del orden público en el marco de la emergencia sanitaria, ocasionada por la COVID-19, se radicó en cabeza del presidente de la República. De ahí, que sus instrucciones se aplicaran regional y localmente con preferencia sobre la de los gobernadores y alcaldes y que las de éstos tuvieran que ser consultadas y coordinadas previamente con el Ministerio del Interior a fin de garantizar su coherencia con las expedidas por el Gobierno Central. Obligó, además, a que las medidas adoptadas en las entidades territoriales tuvieran que ser informadas de inmediato a este Ministerio (artículo 3 ibidem) e incluyó la advertencia expresa de que el incumplimiento de estas obligaciones daría lugar a la imposición de las sanciones procedentes (artículo 4 ibidem). Esta forma de hiperpresidencialismo despojó a las entidades territoriales del ejercicio de las atribuciones esenciales que les confiere la constitución y la ley, limitó el alcance de su autonomía e institucionalizó una relación vertical de poder y autoridad entre la Nación y los entes descentralizados que carece de fundamento jurídico.

A partir de lo expuesto es posible i) identificar los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados durante la vigencia de la Constitución Política de 1991; ii) establecer cuáles fueron las causas más recurrentes para su declaratoria; y iii) determinar cuál fue el impacto en el ejercicio de las atribuciones de las entidades territoriales. De esta forma resulta posible establecer un contexto de referencia para entender mejor la dinámica que caracterizó el estado de excepción declarado para la contención de la COVID-19 e identificar el alcance específico de las medidas implementadas durante su vigencia. Adicionalmente, ofrece elementos jurídicos y discursivos para la realización de procesos comparativos, a partir

de los cuales, se puede estudiar el comportamiento de las entidades e instituciones del Estado en cada una de las etapas agotadas para la contención, atención y prevención de la pandemia.

2.2.3. La pandemia y las medidas implementadas para su contención como causas de la ruptura de la normalidad fáctica y jurídica del funcionamiento del Estado social y democrático de derecho

Los estados de excepción, por naturaleza, propician un rompimiento del equilibrio institucional en el Estado de derecho. Su declaratoria implica la asunción del presidente al grado de un depositario extraordinario de facultades que, en condiciones normales, bajo la égida del principio de separación de poderes, no podría ejercer (Herdegen, 2021). El estado de emergencia económica, social y ecológica fue declarado en todo el territorio nacional, a través del Decreto 417 de 2020, en el que se fijó su vigencia por 30 días contados desde el 17 de marzo de 2020. Posteriormente, se declaró de nuevo por medio del Decreto 637 de 2020, fijando como vigencia el mismo término del anterior y comenzando su cómputo el 6 de mayo de 2020, fecha de su publicación. Dentro del periodo que comprende la vigencia de estos estados de excepción, fueron expedidos 115 decretos legislativos (Barrera Varela, 2020, p.74), situación que es, en sí misma, la prueba irrefutable del ejercicio desmesurado de una función impropia y del quebrantamiento legitimado del orden constitucional ordinario.

Esta hiperproducción normativa trató de abarcar, por una vía extraordinaria y bajo el concepto de la anormalidad, muchas de las esferas de la vida política, económica y jurídica del país; por ello, versaron sobre tantos temas y regularon tantas actividades en tan poco tiempo. Sin embargo, lo que agrava este actuar del Gobierno es que el objeto de una gran cantidad de las regulaciones emitidas estaba compuesto por funciones ejercidas ordinariamente, situación que puede considerarse bien sea como un acto de desconocimiento, o como uno de reivindicación política y supremacía administrativa que podría ser la fuente de imputación de responsabilidad para el ejecutivo (Ulloa Castrillón, 2020, pp. 94-96). Si bien la vigencia de la mayoría de los decretos expedidos estaba condicionada a la del estado de emergencia dentro del cual fueron expedidos, algunos lograron superarla, pues por razones de conveniencia o utilidad fue asociada a la de la emergencia sanitaria que fue declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, prorrogada sucesivamente hasta el 30

de junio de 2022 y, junto con ella, la obligatoriedad de numerosas medidas sanitarias como el uso del tapabocas, el control de aforos y la prohibición de realizar eventos masivos.

Este extenso y disímil marco normativo trazó la senda de legitimidad por la que transitaron todas las medidas adoptadas durante el estado de excepción por emergencia. Dentro de ellas, fue el aislamiento preventivo obligatorio, ordenado en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el que reconfiguró la forma en que se concebía la vida social en el país. La decisión de adoptarla se justificó, según el Gobierno Nacional, en la necesidad de reducir al máximo el número de contagios a fin de darle al sistema de salud el tiempo necesario para mejorar su capacidad de respuesta. Sin embargo, esta decisión impactó simultáneamente y con la misma intensidad todas las esferas de la existencia individual, colectiva y social (Niño Muñoz y González Rojas, 2022). En suma, esta medida eliminó la realidad que se conocía e impuso una nueva creada a partir de la anormalidad imperante.

La dinámica regulativa descrita guarda cierta correspondencia con el proceso de codificación que tuvo lugar en Europa continental entre los siglos XVIII y XIX. Durante este periodo se expidieron numerosos códigos con el propósito de definir, sistematizar y regular la aplicación de instituciones jurídicas en torno a elementos comunes y procesos de discontinuidad que los revestían de tipicidad concreta. El código napoleónico es la mejor representación del interés de un gobernante en asumir la potestad legislativa como una función propia del poder que detenta. A través de él, Napoleón logró que el derecho se asimilara a la ley y que esta fuera concebida como una manifestación de su voluntad, lo que resultó en una visión autoritaria del código derivada de la indiscutibilidad de su contenido. Bajo ciertas condiciones, logró que pudiera equipararse a la constitución, en cuanto, asumió la regulación de instituciones esenciales como la propiedad y el contrato. Esta tendencia le dio vida jurídica a escenarios en los que se debatió la legalidad de la constitución y la legalidad del código. La codificación como expresión de la voluntad del gobernante en el siglo XIX, resulta muy similar a la expedición de decretos legislativos en la que el presidente actúa como legislador excepcional (Grossi, pp. 68; 75; 90).

Durante la pandemia en Colombia, fueron las libertades individuales y el ejercicio de algunos derechos fundamentales los más afectados por las disposiciones adoptadas (Viciano Pastor y Ramírez Nárdiz, 2022, pp. 243-247). El libre desarrollo de la personalidad (artículo

16 constitucional), la libertad de cultos (artículo 19 constitucional), la posibilidad de circular libremente por el país (artículo 24 constitucional), el derecho al trabajo (artículo 25 constitucional), el derecho de libre asociación (artículo 38 constitucional), el ejercicio de algunos de los derechos fundamentales de los niños (artículo 44 constitucional), la atención en salud (artículo 49 constitucional) y el derecho a la educación (artículo 67 constitucional) fueron objeto de un juicio de valor y necesidad que los obligó a ceder ante la salud pública y la preservación de la vida como los derechos supremos y prioritarios en el contexto de excepcionalidad que vivió el país (Bonet de Viola et al, 2021, pp. 86-87). Lo anterior, sin mencionar que la pandemia ocasionada por la COVID-19 develó e hizo más visible que nunca la enorme brecha social que existe en el país y la desigualdad que puso en peligro inminente la integridad y la vida de un número significativo de colombianos que sufrieron, con especial rigor, la vulnerabilidad en la que los sumergió una realidad súbita e imprevisible.

Con cada limitación a uno de estos derechos y libertades se generó un daño colateral en algún sector de la economía (Naciones Unidas Colombia, 2020, pp. 51-52), se reinventaron las relaciones laborales (Vanegas Vásquez y Jaramillo Marín, 2020, pp. 212-216), civiles, comerciales (Gobierno Nacional, Decreto 579 de 2020) y financieras (Superintendencia Financiera, Circular Externa 022 de 2020). También se transformaron los escenarios de formación académica en todos los niveles, se trasladó a la virtualidad la interacción social, familiar, laboral y religiosa y se inoculó en la conciencia colectiva una sensación de zozobra general que impactó considerable y negativamente las relaciones de familia y la salud mental (Robles-Sánchez, (2021, pp. 69-72). La digitalización intempestiva de la vida cotidiana sumió en el abandono y la exclusión a comunidades enteras del país que carecían de conectividad y medios tecnológicos para comunicarse, trabajar, estudiar o simplemente entretenerse (Agudelo Ramírez y Zuluaga Cruz, 2022, pp. 77-79). La atención médica se convirtió para los profesionales de la salud en un ejercicio de priorización en el que la urgencia y la gravedad, no la necesidad, fueron los factores que determinaron el acceso a este derecho.

Ante este panorama el Estado de derecho se vio en la obligación de asumir, sin la menor advertencia ni preparación alguna, una carga asistencial de magnitudes catastróficas (Bonet de Viola et al, 2021, pp. 89-92) que aumentó la deuda pública en niveles históricos,

precisamente en un momento en el que la capacidad de pago de los contribuyentes se redujo ostensiblemente y parte de las medidas implementadas para hacer frente a la crisis consistieron precisamente en la adopción de alivios tributarios. La dinámica económica de más gastos menos ingresos impactó profundamente su funcionamiento y direccionó en un sentido totalmente inesperado la planeación del país y la de los territorios, la cual tendrá que proyectarse a corto y mediano plazo sobre la idea de la recuperación económica y social del país (Olivera et al, 2021, pp. 13-17). Esta situación impone un nuevo alcance al concepto de desarrollo al que las políticas públicas del país tendrán que apostarle desde la innovación y la sostenibilidad.

El funcionamiento de las ramas del poder público no fue ajeno a la disruptiva ocasionada por las medidas implementadas para contener la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, pues desde el punto de vista jurídico e institucional implicaron la ruptura de la normalidad fáctica y legal que determina el funcionamiento del Estado social y democrático de derecho (Vergara Mesa, 2020, pp. 69-70). El Decreto 417 de 2020 le permitió al presidente de la República ejercer las facultades excepcionales consagradas en el artículo 215 de la Constitución Política y adoptar, mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Esta situación configuró un paradigma diferente en relación con la forma en que interactuaron las entidades territoriales de los diferentes órdenes administrativos con el Gobierno central, pues la misma se cimentó en la idea de un Gobierno presidencial que concentró en sí mismo los poderes y facultades requeridos para enfrentar la pandemia (Jiménez-Ramírez, 2021, pp. 97-99) y convirtió la excepcionalidad de sus actuaciones en regla general para potenciarse y fortalecer el modelo centralista (Estupiñán Achury, 2021, pp. 160-163).

Lo anterior, le permitió al Gobierno Nacional formalizar una suerte de legitimación previa de las actuaciones de las entidades territoriales fundada en la interpretación y la aplicación extensiva del principio de colaboración armónica. Además, institucionalizó la intromisión sistemática del ejercicio de las competencias de unas entidades sobre otras al mejor estilo de una imposición jerárquica (Vergara Mesa, 2020, pp. 75-86) que constitucional y legalmente no existe, ni tiene fundamento. Así, en la mayoría de los decretos de orden nacional expedidos durante la pandemia, se incorporó la obligación de que los alcaldes y

gobernadores, previamente a la adopción de medidas en sus respectivos territorios para el mantenimiento del orden público, debían asegurarse de que estuvieran articuladas con las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional y, además, informar inmediatamente su adopción al Ministerio del Interior. Sin embargo, otros decretos fueron expedidos con posterioridad a la fecha en la que terminó la vigencia de la última declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y contienen disposiciones que no obedecen a las facultades excepcionales que le fueron conferidas al presidente de la República, sino a la intromisión sistemática del Gobierno Central en el ejercicio de las facultades y competencias de las entidades territoriales.

Respecto a la Rama Legislativa, la situación no fue diferente, pues como se indicó antes, el Gobierno Nacional ejerció con especial interés y fluidez la facultad legislativa de la que fue investido. La Rama Judicial, por su parte, se vio obligada a migrar hacia un escenario de administración de justicia diferente. Se le impuso la tarea descomunal de migrar a la virtualidad aún sin contar con los recursos financieros y humanos necesarios para ello, y sin disponer de la infraestructura física y tecnológica adecuada para la prestación de este servicio público (Alarcón Peña, 2021, pp. 7-8). Lo anterior, implicó que el acceso a la justicia como derecho fundamental no pudiera ser garantizado por el Estado con la inmediatez y la eficiencia que la constitución exige respecto a este tipo de derechos. Esta situación se agravó aún más, pues la pandemia evidenció la brecha digital existente en el país y, en consecuencia, la imposibilidad de un número considerable de colombianos de exigir sus derechos o hacer valer sus pretensiones en sede jurisdiccional, o hacerlo, a través de medios deficientes o de baja calidad (Gómez y Riaño, 2020). De ahí que algunos expertos consideren que se presentó una verdadera crisis de legitimidad del sistema judicial que aumentó la percepción negativa y la falta de credibilidad de los ciudadanos (Consejo Privado de Competitividad, 2021).

La lectura jurídica de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis ocasionada por la COVID-19 y evitar la expansión de sus efectos pone en evidencia que i) configuraron una disrupción de la normalidad fáctica y jurídica bajo la cual funciona el Estado social y democrático de derecho; ii) su implementación, aunque fue legitimada a través del control jurídico y legal al que fueron sometidas, limitó el ejercicio de los derechos individuales y las libertades públicas; y iii) la forma en que fueron adoptadas por el Gobierno

Nacional afectó el ejercicio de las funciones de los órganos y entidades de todas las ramas del poder público.

Así las cosas, es posible concluir que i) el sistema constitucional y legal vigente, que regula los estados de excepción en el país, tiene un doble propósito: ofrecer instrumentos legítimos para remediar situaciones extraordinarias o de crisis, al tiempo que consagra principios y controles para evitar la vulneración sistemática de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y mantener el equilibrio institucional de las relaciones de poder; ii) la mayoría de los estados de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarados durante la vigencia de la Constitución Política de 1991 obedecieron en parte a causales asociadas a fenómenos naturales, climatológicos y alteraciones de la economía o el mercado; y iii) el estado de emergencia declarado para conjurar la situación sanitaria ocasionada por la COVID-19 y evitar la expansión de sus efectos se caracterizó por el ejercicio desmedido que de la función legislativa hizo el presidente de la República, la concentración de funciones para el manejo del orden público, la limitación de los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos y la ruptura de la armonía funcional bajo la cual actuaban las entidades territoriales respecto al Gobierno Nacional y de este frente a las demás ramas del poder público.

Capítulo 3

3. El impacto de la declaratoria del estado de excepción para contener y mitigar los efectos de la emergencia sanitaria por coronavirus en la descentralización administrativa y la colaboración armónica

En condiciones de normalidad fáctica y jurídica, el ejercicio de las competencias que la Constitución y la ley le confieren al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales resulta poco problemático. Este escenario cambia drásticamente cuando de forma súbita e imprevisible se materializan circunstancias excepcionales que ponen en riesgo la paz, la soberanía o la independencia; perturban gravemente el orden público y amenazan de forma inminente la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana; alteran o implican alterar de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyen grave calamidad pública. Estos hechos y situaciones funcionan como las causales constitucionales que autorizan al presidente de la República para declarar uno de los estados de excepción tipificados, pues ante su ocurrencia, tanto las facultades ordinarias como las medidas implementadas en su desarrollo resultan insuficientes para enfrentar o contener la amenaza.

A pesar de los mecanismos de control consagrados en la constitución y en la ley estatutaria que regula los estados de excepción, el Gobierno Nacional es investido durante su vigencia con facultades extraordinarias que le permiten adoptar medidas, que si bien tienen como propósito conjurar la crisis, evitar la expansión de sus efectos y retornar a la normalidad lo antes posible, poseen el poder de limitar algunos derechos fundamentales y restringir el ejercicio de numerosas libertades individuales y colectivas. Esto explica por qué la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 que llevó a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional implicó, desde el punto de vista jurídico e institucional, la ruptura de la normalidad material y normativa que determinaba el funcionamiento del Estado social y democrático de derecho antes de su aparición (Vergara Mesa, 2020, pp. 69-70). De esta manera, se configuró un paradigma diferente en relación con la forma en que interactuaron las entidades territoriales de los diferentes órdenes administrativos con el gobierno central, pues la misma se cimentó en la idea de un sistema presidencial que concentró en sí mismo los poderes y facultades

requeridos para enfrentar la pandemia (Jiménez-Ramírez, 2021, pp. 97-99) y convirtió la excepcionalidad de sus actuaciones en regla general para potenciarse y fortalecer el modelo centralista (Estupiñán Achury, 2021 pp. 160-163).

De esta nueva dinámica política y administrativa surge la necesidad de analizar si actualmente la aplicación del principio de colaboración armónica configura un instrumento teleológico de coordinación interinstitucional, o si, por el contrario, reviste la forma de un mecanismo de control y limitación a la descentralización administrativa. La realización de este análisis comprende tres segmentos de estudio: el primero contiene una descripción de las extralimitaciones interpretativas y funcionales en que incurrió el Gobierno Nacional en el marco de la atención de la pandemia. En el segundo se explica en qué consiste la jerarquización de las relaciones interadministrativas como un instrumento de intromisión funcional. Y con el tercero se plantea la forma en que interactuó la autotutela administrativa con las medidas excepcionales declaradas durante la vigencia de la emergencia sanitaria. El desarrollo de estos contenidos básicos permitirá la identificación de las afectaciones específicas de las que fueron objeto la descentralización administrativa y la colaboración armónica como principios fundamentales del diseño institucional del Estado unitario.

3.1. Extralimitaciones interpretativas y funcionales del Gobierno Nacional en el marco de la atención de la pandemia

A pesar de los grandes avances que se han registrado constitucional, legal y jurisprudencialmente en materia de descentralización administrativa y autonomía territorial existe una tendencia casi patológica en el país a regresar a la centralización (Estupiñán Achury, 2020, pp. 105-106) como arquetipo del modelo institucional capaz de curar todos los males del Estado de derecho y social de derecho. Esta marca administrativa de origen colonial instaurada bajo la égida de un Estado unitario concebido al mejor estilo francés (Estupiñán Achury, 2021, pp. 148-149) se fundamenta en la premisa según la cual las entidades territoriales son incapaces de resolver sus propios problemas y gestionar su desarrollo (Barbosa Cardona, 2007, pp. 202-205). En el marco de este supuesto, el sistema presidencialista concentra en sí mismo gran cantidad de poderes que lo revisten de connotaciones casi mesiánicas y paternalistas y lo presentan como el camino ideal para la preservación del Estado y la salvación de sus asociados, aunque tal y como lo ha probado la

historia política de Latinoamérica en numerosas ocasiones son el camino más expedito para la asunción al poder de dictaduras y la consolidación de regímenes autoritarios (Noguera Alcalá, 2017, pp. 45-46).

Para evitar la aparición de este tipo de gobiernos, la Constitución Política de 1991 tomó algunas precauciones que fueron elevadas a la categoría de verdaderos principios superiores para mantener el equilibrio de las relaciones de poder dentro del modelo institucional del Estado. Comenzó por consagrar como tales la organización del Estado en forma de República unitaria, la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales (artículo 1 constitucional). Luego estableció como ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial, creando entre los órganos que las integran y las de otros independientes y autónomos, un deber funcional de colaboración armónica necesario para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (artículo 113 *ibidem*). Por último, consagró los estados de excepción como una forma de atender situaciones críticas que atentan contra la integridad, la paz o la seguridad del Estado, pero sometiendo su declaratoria y aplicación a estrictos principios y controles constitucionales (artículos 212 a 215 *ibidem*) y al cumplimiento de disposiciones estatutarias (Ley 137 de 1994).

En un contexto de normalidad fáctica y jurídica estos preceptos fungen como mecanismos de defensa del Estado constitucional y sirven para repeler la intromisión sistemática que intentan algunas autoridades públicas para imponer o apropiarse del ejercicio de competencias. Sin embargo, los estados de excepción suelen ser el escenario propicio para que el Gobierno Nacional materialice el deseo siempre latente de asumir el ejercicio o el control de las atribuciones que la constitución y la ley le reconocen a las entidades territoriales. Esta ampliación funcional encuentra cimiento en i) que la anormalidad solo puede combatirse con la implementación de medidas excepcionales pues las ordinarias resultan inoperantes o insuficientes para tal propósito; y ii) que resulta necesario limitar los derechos y garantías fundamentales precisamente para preservarlas (Silva-Fernández, 2016, p. 47-50). Se configura así un posible pseudoconstitucionalismo que legitima la amenaza que los regímenes de excepción representan para el orden constitucional y procuran una dictadura del Ejecutivo sostenida en la misma constitución que busca exceptuar para revestirse de

facultades exorbitantes y ejercer poderes extraordinarios que en condiciones normales no le pertenecen (Lasalle, 1999, p. 91).

Bajo esta apariencia de legitimidad se rompe el equilibrio institucional, se concentran funciones legislativas y administrativas en el presidente y se introducen medidas para la continuidad del ejercicio del poder político que alimentan, como resulta lógico, el gusto de los presidentes en Colombia por la declaratoria de los estados de excepción (Silva-Fernández, 2016, p. 49). El problema se agudiza si se tiene en cuenta que la Constitución Política de 1991 faculta exclusivamente al presidente de la República para declarar la existencia del estado de emergencia económica, social y ecológica. Esto le otorga una amplísima ventaja sobre las demás ramas del poder público pues le confiere una gran discrecionalidad para decidirla y lo convierte en el único actor calificado para modificar el ordenamiento jurídico por una vía diferente a la del legislador natural. Esta última intención ha trascendido el marco de la excepcionalidad y se ha ido afincando con fuerza en el de la normalidad, a través, del uso cada vez más frecuente, que el jefe del ejecutivo central hace de la delegación expresa que le concede el Congreso de la República para expedir decretos legislativos (Arango Restrepo, 2020, pp. 195-196).

Sin embargo, es necesario advertir que en el caso de los estados de excepción decretados en Colombia para la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, el estudio de las extralimitaciones funcionales e interpretativas en que incurrió el presidente debe circunscribirse dentro de una línea temporal, a partir de la cual, es posible deducir si los decretos legislativos expedidos en desarrollo de éstos y las medidas adoptadas para conjurarla y evitar la expansión de sus efectos corresponden o no con el ejercicio de las facultades extraordinarias con que fue investido el jefe de Estado. De este análisis se desprende el factor temporal de competencia y el análisis de vigencia que sirven de fundamento para el ejercicio de los controles judicial, legal y político de que son objeto los decretos legislativos por medio de los cuales se declaró el estado de emergencia y aquellos de carácter general por medio de los cuales fueron desarrollados.

Son dos los momentos que deben tenerse en cuenta para definir este alcance temporal: el primero de ellos corresponde al lapso transcurrido entre el 17 de marzo de 2020 y el 16 de abril del mismo año; y entre el 6 de mayo y el 5 de junio de la misma anualidad. Dentro de

esta primera fracción temporal se enmarca respectivamente la vigencia de los Decretos 417 y 637, ambos de 2020, por medio de los cuales se declaró dos veces el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de cada uno de ellos. La importancia de establecer este límite radica en que como la Corte Constitucional declaró exequibles estos decretos y la legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de ellos no fue objeto de reproche tras la realización de dicho control, todos generaron plenamente los efectos jurídicos buscados con su expedición, por lo que cualquier reflexión realizada a partir de ellos es de naturaleza meramente académica y crítica, dado que tanto su constitucionalidad como su legalidad fueron resueltas por los órganos jurisdiccionales competentes.

El segundo momento es el comprendido entre el 6 de junio de 2020 y el 30 de junio de 2022. La primera de estas fechas corresponde al día siguiente a la pérdida de vigencia del Decreto 637 de 2020; mientras la segunda marcó la finalización de la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y prorrogada sucesivamente hasta llegar a la fecha señalada. Este periodo comporta el escenario propicio para demostrar argumentativamente la intención que tuvo el presidente de perpetuar medidas transitorias y de vestir lo excepcional con una apariencia de generalidad que le permitió el ejercicio indeterminado en el tiempo de atribuciones que solo se confieren dentro del marco de los estados de excepción. De esta forma, el Gobierno Nacional pudo extender temporalmente el uso de algunas de las prerrogativas extraordinarias que le fueron atribuidas durante la vigencia de los regímenes excepcionales que declaró y mantener el control de asuntos de su especial interés, como el orden público, en las entidades territoriales. Hechas estas precisiones es posible exponer algunas circunstancias y actuaciones del Gobierno central que amenazaron con alterar el equilibrio del modelo institucional y de organización política y administrativa del país.

3.1.1. Concentración de poderes y facultades en el presidente de la República

Hay quienes sostienen que en lo que respecta al orden público, la Constitución Política de 1991 y la ley le asignaron al presidente de la República su dirección absoluta y niegan cualquier posibilidad de que las entidades territoriales en ejercicio de la autonomía

puedan tener alguna capacidad dispositiva en esta materia (Robledo Silva, 2006, p. 136). Esta idea parte de la interpretación de disposiciones como el numeral 4, artículo 189 constitucional, según el cual, le corresponde al presidente “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”; el artículo 296 constitucional que consagra que “para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; el artículo 303 superior que señala que “el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público”; el numeral 2, artículo 315 constitucional que consagra como una atribución del alcalde “conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador” y de otras disposiciones de naturaleza legal que consagran sanciones bastante gravosas, aplicables a los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de esta jerarquía funcional.

No es posible estar de acuerdo con la validez total de esta interpretación por las siguientes razones. En primer lugar, si la constitución hubiera pretendido darle tal alcance a las normas transcritas no habría incluido disposiciones referentes al mantenimiento y a la conservación del orden público en el nivel territorial, hubiera bastado con aquellas que le asignaran estas tareas al presidente. En segundo lugar, tanto el artículo 189 como el 296 constitucionales condicionan el sometimiento de los gobernadores y alcaldes a esta jerarquía funcional, a que la máxima autoridad administrativa del país imparta instrucciones específicas previas para el mantenimiento del orden público, o a la existencia de una situación de perturbación que imponga la obligación de restablecerlo, caso en el cual, como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-204-2019, estos servidores públicos actuarían como agentes o subordinados y no como representante de autoridades autónomas, pues aunque las facultades con las que cuentan para el mantenimiento del orden público son amplias, y se les asignan incluso funciones de policía orientadas a la preservación del orden público y a garantizar la seguridad y la convivencia pacífica, en los casos descritos, terminan por verse sometidas a las instrucciones que imparta el presidente o el gobernador respectivamente.

Sin embargo, la Constitución Política de 1991 nada establece acerca de la forma en la que deben proceder los jefes de las administraciones regionales y locales cuando no se presente ninguno de estos eventos. Por esta razón, es posible concluir fundadamente que éstos, en ejercicio de una facultad general parcialmente autónoma, pueden adoptar medidas para garantizar el mantenimiento del orden público o restablecerlo en sus territorios cuando sea necesario (Constitucional, Sentencia C-517 de 1992). Pensar en contrario, equivaldría a asumir que siempre se necesitaría de una orden presidencial para que pudieran actuar aún en el contexto de medidas cotidianas tan simples como el decreto de un toque de queda o la prohibición de consumo de licor. Tanto así que los actos expedidos por los gobernadores y alcaldes para regular temas de orden público, cuando no se configuran estos escenarios, no son objeto de control, modificación o revocación por parte del Gobierno Nacional. En último lugar, si el presidente de la República reconociera la titularidad del manejo del orden público como una facultad que le pertenece de manera absoluta y exclusiva, no hubiera expedido un decreto que le permitiera dictar normas transitorias en esta materia dentro del marco de la pandemia causada por la COVID-19. Realizar estas aclaraciones previas resulta de vital importancia para entender la orientación de los argumentos que se desarrollarán de aquí y en adelante.

El Decreto 417 de 2020 le permitió al presidente de la República ejercer las facultades excepcionales consagradas en el artículo 215 de la Constitución Política y adoptar, mediante decretos legislativos, todas las medidas que considerara necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En ejercicio de estas atribuciones el jefe de Estado expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 que tuvo como propósito fundamental, dictar medidas transitorias para la expedición de normas en materia de orden público. Así las cosas, en el artículo 1 ibidem se estableció que la dirección de su manejo en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19 estaría en cabeza del presidente de la República. Esta disposición llama la atención especialmente porque en lugar de adoptar medidas específicas para la conservación del orden público en todo el territorio nacional, consagró una autorización adicional para que el ejecutivo nacional pudiera expedir normas en dicha materia. Obrar de esta manera significó que el presidente no buscó incorporar un principio de ejecución de esta función, sino uno de control sobre la manera como las entidades territoriales la ejercían.

Una interpretación sistemática y coherente de las estipulaciones incluidas en el articulado del Decreto 418 de 2020 permite concluir que fue concebido exclusivamente para permitir que el Gobierno Nacional pudiera tener una injerencia directa en las decisiones de los entes descentralizados, pero sin tener que asumir por su cuenta el costo financiero y la responsabilidad administrativa de la implementación de las medidas adoptadas regional o localmente. Así se desprende de la lectura del parágrafo del artículo 2, a través del cual, se impuso el deber de que las disposiciones expedidas por las autoridades departamentales, distritales y municipales para el manejo del orden público en sus territorios respecto a la emergencia sanitaria causada por la COVID-19 tenían que coordinarse y ser concordantes con las instrucciones impartidas por el presidente. Adicionalmente, el artículo 3 ibidem impuso la obligación de que estas medidas fueran informadas inmediatamente al Ministerio del Interior. Por último, para garantizar la fuerza material y la obligatoriedad de lo decretado por el presidente de la República, el artículo 5 ibidem consagró expresamente la advertencia de que los gobernadores y alcaldes distritales y municipales que no cumplieran con lo dispuesto en el Decreto 418 de 2020 estarían sujetos a la imposición de las sanciones procedentes jurídicamente.

Sumado a lo anterior se encuentra el hecho de que las facultades extraordinarias que el presidente de la República asumió a través del decreto objeto de estudio ya hacían parte de las atribuciones que, según la Constitución Política de 1991, le corresponden como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. Al respecto, el numeral 4 del artículo 189 superior consagra expresamente que le corresponde “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Complementariamente, el artículo 296 constitucional establece que, para cumplir efectivamente esta función, los actos y órdenes del presidente de la República tienen aplicación inmediata y preferente respecto a los de los gobernadores y los de éstos producirán los mismos efectos frente a los de los alcaldes, disposición reproducida íntegramente en el artículo 2 del decreto analizado. Además, varios de los numerales del artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 señalan atribuciones que le permiten al presidente materializar las facultades que se le han asignado respecto al orden público. Así, por ejemplo, los numerales 1 y 3 le atribuye la dirección, la coordinación, la asistencia de las autoridades de policía y la adopción de las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional; por su parte,

el numeral 4 lo faculta para impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservarla o restablecerla.

Son dos entonces las vías constitucionales por medio de las cuales el presidente puede ejercer el poder de policía del que es titular (García Parra, 2018, pp. 202; 214), a fin de garantizar el mantenimiento o el restablecimiento del orden público. La primera se encuentra en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política que se refieren expresamente a los estados de excepción que pueden ser declarados en Colombia y a los requisitos, principios y controles que orientan su uso y aplicación. La segunda corresponde con las funciones ordinarias que según la norma superior son connaturales al ejercicio del cargo y se enmarcan en las tres calidades bajo las cuales puede actuar el presidente de la República según lo preceptuado en el artículo 189 *ibidem*. En el escenario inicial actúa transitoriamente como legislador, lo que le permite expedir normas con la capacidad de limitar los derechos fundamentales y las libertades individuales y sociales durante la vigencia del o los estados de excepción declarados. Mientras que el segundo evento configura el ejercicio de una función administrativa elemental (Vidal Perdomo, 2014, p. 144).

Ambos casos ponen de manifiesto cierto nivel de autonomía del presidente, en cuanto, el ejercicio de estas posibilidades jurídicas no requiere de una ley o actuación previa que lo autorice, pues han sido otorgadas por ministerio de la constitución misma (Vergara Mesa, 2021, pp. 14-15). No obstante, la discrecionalidad inmersa en cada una de estas vías regulativas no implica el ejercicio de una autonomía absoluta, pues se encuentra limitada, en primera instancia, por las disposiciones constitucionales y legales aplicables en materia de orden público y, en segundo lugar, tanto los decretos legislativos que declaran los estados de excepción tipificados en la constitución como los actos generales expedidos para desarrollarlos y aquellos proveídos en ejercicio de una función administrativa ordinaria están sujetos a control jurisdiccional (Vergara Mesa, 2021, pp. 20-21). El control del primer tipo de actos le corresponde a la Corte Constitucional, es excepcionalmente oficioso, automático e integral. El de los actos del segundo tipo es inmediato y le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo según las reglas de competencia establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 194 y en el artículo 136 de Ley 1437 de 2011. El control de los

pertenecientes al tercer tipo, le corresponde a esta misma jurisdicción y no procede de oficio, sino como resultado del ejercicio de un medio de control.

La determinación de las razones que llevaron al presidente del país a elegir la vía excepcional debió fundarse en un juicio de necesidad y proporcionalidad realizado para establecer que asumir el control del orden público era imperativo y que, de no haberlo hecho, este al igual que la seguridad y la convivencia ciudadana, se habrían puesto en grave e inminente riesgo. La valoración realizada por el ejecutivo, comportó en concepto del autor, un ejercicio defectuoso de la facultad concedida al presidente para valorar las circunstancias de tiempo, modo y lugar prevalentes al momento de tomar la decisión de expedir el Decreto 418 de 2020, pues un análisis jurídico realizado racionalmente le hubiera conducido a concluir que ya contaba con atribuciones ordinarias para garantizar tanto la conservación del orden público como su restablecimiento en el territorio nacional si hubiera sido necesario. Adicionalmente, ni siquiera en los considerandos de este Decreto se dejó evidencia de la valoración realizada de las medidas de policía ordinarias disponibles para establecer cómo resultaba procedente hacerlo o señalar que eran improcedentes o insuficientes para el mantenimiento del orden público en el marco de la emergencia sanitaria. Por ello, es posible concluir que con la expedición del decreto referenciado se vulneró el principio de proporcionalidad y necesidad.

3.1.2. Aplicación del principio de colaboración armónica como un mecanismo de control y limitación a la descentralización administrativa

La adopción constitucional del Estado social de derecho y la concepción del concepto de servicio público como el instrumento fundamental para el cumplimiento de sus fines esenciales (Echeverri Uruburu, 2013, pp. 118-119) han modelado paulatinamente la estructura funcional de la administración pública. Este proceso de reinención jurídica y política facilitó la asunción de la descentralización administrativa y la autonomía territorial como principios fundamentales del Estado unitario y permitió que la asignación de funciones legal y reglamentaria a las entidades territoriales fuera cada vez más difusa (González Salas, 2011, pp. 10-11). Este panorama ha propiciado la construcción de un complejo sistema de relaciones intergubernamentales fundamentado en una distribución de competencias realizada por sectores y niveles de gobierno (Sánchez Cubides, 2015, pp. 34-41). Bajo este

presupuesto, la interdependencia de los planes estratégicos de la Nación y las entidades territoriales y la necesidad de la actuación conjunta de todos los niveles administrativos del Estado (Barbosa Cardona, 2007, pp. 205-206) han determinado la forma en la que se relacionan y ejercen sus competencias.

Esta redefinición administrativa y funcional que comenzó en los años ochenta (Valencia-Tello y Karam de Chueri, 2014, p. 175) implicó que un Estado históricamente centralista, como el colombiano, tuviera que aceptar una nueva realidad que lo obligó a desprenderse de muchas competencias, para que fueran ejercidas autónomamente por las entidades territoriales creadas por la Constitución Política de 1991, pero dentro de los límites que ella misma contempló y según los que llegaron a establecerse legalmente. El principio de colaboración armónica surge precisamente como una limitación de origen constitucional y desarrollo legal al ejercicio de la autonomía territorial, pues busca articular las actuaciones de todos los órganos y entidades del poder público que integran el Estado para que se desarrollen de forma coherente, organizada y eficiente y se orienten hacia la correcta inversión de los recursos públicos, el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y el logro del interés general (Consejo de Estado, radicado número 11001-03-06-000-2015-00102-00 del 26 de julio de 2016), lo que finalmente se traduce en el adecuado cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

El Gobierno Nacional en su afán de reivindicar su titularidad sobre las competencias que en otrora le pertenecieran, y que ahora son un atributo constitucional de las entidades territoriales, ha sabido aplicar ágilmente un viraje interpretativo en el sentido y el alcance del principio de colaboración armónica. Esta maniobra jurídica y administrativa que se concretó generalmente a través de la expedición de decretos consiste en que, bajo la apariencia de una interrelación mancomunada, el presidente establece deberes, dicta instrucciones e instrumentaliza procedimientos de aprobación previa de las decisiones o las medidas adoptadas por las entidades territoriales, garantizando así, el ejercicio de un control integral y automático sobre dichas actuaciones. La legitimidad de semejante obrar proviene de una idea generalizada, según la cual, existe una relación vertical de autoridad entre el presidente de la República y los gobernadores y alcaldes del país, que le permite al primero, actuar como el superior jerárquico y funcional de los segundos. Sobre este falso principio se ha cimentado

el reconocimiento de una potestad superior conferida de facto al presidente para direccionar el ejercicio de las competencias de otros niveles administrativos inferiores al suyo.

Esta práctica es tan frecuente que ha llegado a asimilarse jurídicamente a algo normal e incluso necesario. Ha sabido ascender al nivel de una facultad incuestionable pues posee una línea argumentativa propia derivada de la interpretación amplísima y errónea del principio constitucional de la colaboración armónica. Es precisamente su origen superior el que ha creado en muchos servidores públicos y operadores judiciales, la percepción según la cual el presidente de la República es el titular de una potestad omnímoda y latente que ejerce sobre las entidades descentralizadas, bajo la forma de una autoridad parental o de una relación de mera tenencia. En otras palabras, sería tanto como afirmar que como el presidente gobierna en todo el territorio nacional y los departamentos y municipios forman parte de él, éstos son una extensión de su poder y autoridad, por lo tanto, los alcaldes y gobernadores tienen el deber constitucional y legal de cumplir sus órdenes y acatar sus instrucciones. Aunque existe algo de verdad en esta afirmación, es necesario advertir que constitucionalmente ha sido objeto de un alcance diferente en el marco de la descentralización administrativa y la autonomía territorial como principios fundamentales del Estado unitario.

No puede desconocerse que la colaboración armónica implica tanto un ejercicio de articulación, como uno de un control recíproco entre las ramas del poder público y los órganos del Estado a los que puede exigírsele su cumplimiento (Vargas del Campo, 2003, p. 108). Sin embargo, para que la realización de dichos ejercicios no desnaturalice el sentido y el alcance de este principio cuando se aplica en actuaciones de entidades pertenecientes al poder ejecutivo de diferentes órdenes administrativos es necesario que su aplicación práctica se circunscriba dentro de un escenario de equilibrio institucional y administrativo, similar a aquel en el que tiene lugar la interacción armoniosa de órganos que pertenecen a diferentes ramas del poder público y que se soporta en el concepto liberal de los frenos y los contrapesos (Barreto-Rozo, 2011, pp. 217-218). Este equilibrio no viene dado en consideración a que las entidades colaboradoras pertenezcan al mismo nivel administrativo, sino en razón a que son conscientes de la titularidad y el alcance de sus propias competencias, no buscan que su ejercicio se imponga al de las otras, ni pretenden apropiarse de las que les corresponden a las

demás. De esta manera, se previene la ocurrencia de elusiones, extralimitaciones o subrogaciones funcionales (Sánchez Gómez, 2020, pp. 193-194) y la intromisión sistemática de alguna entidad en las competencias y las funciones de otra.

El Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el presidente de la República con la firma de todos sus ministros para contener y prevenir el contagio del coronavirus COVID-19 fue el epicentro de la expedición de gran cantidad de decretos legislativos que incluyeron disposiciones cuyo contenido y aplicación hicieron del principio de colaboración armónica un mecanismo de control exorbitante y una limitación a la descentralización administrativa. El Decreto 418 de 2020, ya analizado, fue el primero de esta clase y, como ya se expuso, a través de él se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público que concentraron su manejo en el presidente de la República. Todas las medidas adoptadas se justificaron, entre otras cosas, en que “durante los estados de excepción operan en forma concordante y colaborativa todos los poderes públicos, como representantes de la unidad nacional”. Así se afirma en los considerandos de este decreto, en los que, además, se cita de manera inequívoca el artículo 113 de la Constitución Política de 1991 como fundamento jurídico de la separación de poderes y la colaboración armónica.

La dinámica regulativa del decreto mencionado resulta muy particular, pero predecible, pues comienza por enunciar el fundamento constitucional (artículo 296) de la aplicación inmediata y preferente de los actos y órdenes del presidente para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado. Posteriormente, cita el artículo 315 de la Constitución Política para hacer referencia a la conservación del orden público en el municipio como atribución del alcalde y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que consagra lo mismo, pero como una función que habrá de cumplirse de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador. Por último, señala que, de conformidad con estas normas, el presidente, los alcaldes y los gobernadores están facultados para dictar medidas en materia de orden público, pero resultaba necesario impartir órdenes que las organizaran. Lo anterior, fundamentado como ya se indicó, en la aplicación del principio de colaboración armónica. Lo que no advirtió la primera autoridad administrativa

del país fue que sus instrucciones no organizaron la expedición de los actos y órdenes impartidas en las entidades descentralizadas, sino que las sustituyeron sin ninguna posibilidad de control recíproco, rompiendo de esta manera el equilibrio connatural a la colaboración como principio constitucional.

Una dinámica similar tuvo lugar respecto de los decretos por medio de los cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país. Ellos contienen tres disposiciones comunes: la primera denominada “ejecución de la medida de aseguramiento” ordenó a los gobernadores y alcaldes que en uso de sus competencias constitucionales y legales adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para su debida ejecución; la segunda llamada “garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio” establecía expresamente los casos y actividades en los que se permitía la circulación de las personas; y la tercera nombrada “inobservancia de las medidas” que, además de establecer las sanciones penales procedentes por la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante cada decreto, anunciaba la imposición de las sanciones a que hubiere lugar para los alcaldes y gobernadores que omitieran su cumplimiento. La particularidad de estos decretos estuvo en que la colaboración armónica no fue invocada expresamente como argumento para su expedición y que las medidas adoptadas en ellos no buscaron la coordinación de la actuación de las entidades destinatarias y el Gobierno Nacional, sino la imposición de sus actos y órdenes, situación que redujo al mínimo la autonomía que compone el elemento esencial de la descentralización.

Se incluyeron también otras disposiciones específicas que son muestra clara del control ejercido por el Gobierno Nacional. Así, por ejemplo, el párrafo 6 del artículo 3 del Decreto 593 de 2020, establecía que, si los gobernadores o alcaldes consideraban necesario adicionar alguna excepción para la circulación de personas, debían informar y coordinar previamente su inclusión con el Ministerio del Interior. Por su parte, el párrafo 7 del artículo 3 del Decreto 749 de 2020 complementó lo anterior indicando que “los alcaldes con la debida autorización del Ministerio del Interior podrán suspender las actividades o casos establecidos en el presente artículo”. Adicionalmente prescribía que si un municipio presentaba una variación negativa en el comportamiento epidemiológico de la COVID-19, el alcalde podría ordenar el cierre de actividades o casos, previo el envío de un informe al

Ministerio del Interior y la orden de este para proceder. Incluyó también la posibilidad de que los alcaldes de los municipios que no registraran casos activos de COVID-19 podrían levantar la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio, pero supeditaba esta facultad a la realización de una solicitud previa dirigida a este mismo Ministerio, a que el Ministerio de Salud y Protección certificara el Municipio como territorio libre de COVID-19 y a que el Ministerio del Interior diera la autorización para actuar.

El artículo 5 del Decreto 990 de 2020 sobre medidas en municipios de moderada afectación y municipios de alta afectación, a diferencia de los anteriores sí incluye dos referencias expresas al principio de colaboración, referido específicamente a la coordinación administrativa. El párrafo 3 posibilitaba que los alcaldes de los municipios y distritos pudieran, en coordinación con el Ministerio del Interior, autorizar la implementación de planes piloto para la reactivación de ciertas actividades económicas. El párrafo 4 *ibidem* establecía que los alcaldes, en coordinación con esta entidad del orden nacional, podían autorizar la realización de servicios religiosos que implicaran la reunión de personas. El párrafo 5 del artículo 4 sobre medidas para municipios sin afectación y de baja afectación de la COVID-19 del Decreto 1076 de 2020 permitió también, y en las mismas condiciones, que los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior pudieran autorizar la implementación de planes piloto para la apertura de ciertas actividades económicas diferentes a la enunciadas en el Decreto 990 de 2020. La misma situación se presentó en el párrafo 3 del artículo 5 *ibidem* sobre medidas para municipios de moderada afectación y de alta afectación de la COVID-19.

El Decreto 1168 de 2020 por el cual se decretó el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable no fue ajeno a esta tendencia impositiva de autorizaciones previas. El artículo 3 disponía que, en los municipios con alta afectación, el alcalde podría “restringir las actividades, áreas, zonas y hogares que consideren pertinentes para la realización de un aislamiento selectivo y focalizado” siempre que contara con la debida autorización del Ministerio del Interior y el concepto previo del Ministerio de Salud y Protección Social. El artículo 4 *ibidem* establecía que todas las instrucciones y órdenes que emitieran los gobernadores y alcaldes municipales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa de COVID-19, debían ser justificadas y comunicadas

previamente al Ministerio del Interior para que las autorizara. El párrafo 1 del artículo 5 ibidem mantuvo la posibilidad de que los alcaldes pudieran implementar planes piloto para la reactivación económica, siempre que dicho Ministerio los autorizara y el de Salud y Protección Social emitiera concepto previo favorable. Sin embargo, el párrafo 2 incluyó una medida diferente a las relacionadas hasta el momento, pues autorizó al Ministerio del Interior para ordenar directamente a las entidades territoriales el cierre de actividades o casos específicos en los municipios que presentaran una variación negativa en el comportamiento del Coronavirus COVID-19, previo concepto también.

El Decreto 39 de 2021, que declaró el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, fue mucho más restrictivo, pues prescribía que los alcaldes en los municipios de alta afectación podían restringir las actividades, áreas, zonas y hogares que consideraran pertinentes, siempre que contaran para ello con la debida autorización del Ministerio del Interior y el concepto previo del Ministerio de Salud y Protección Social. Por su parte, el artículo 4 ibidem permitió que en los municipios que presentaran un nivel de ocupación en sus unidades de cuidados intensivos –UCI– entre el 70 y 79%, entre el 80% y 89 % o mayor al 90%, o una variación negativa en el comportamiento de la pandemia Coronavirus COVID-19, fuera el Ministerio del Interior quien previo informe del Ministerio de Salud y Protección Social, le solicitara al alcalde la implementación de las medidas que esta entidad nacional considerara procedentes. Si la ocupación de UCI oscilaba entre el 51% y el 69% los alcaldes podrían dictar medidas especiales, previa autorización del Ministerio del Interior y concepto favorable del Ministerio de Salud y Protección Social. Los alcaldes de los municipios con ocupación de UCI igual o inferior al 50% no podían adoptar medidas diferentes a las que se establecen en el artículo 6 del mismo Decreto.

El mismo Decreto incluyó, en el artículo 5, una disposición que en este punto resulta preocupantemente familiar, pues estableció que todas las instrucciones y órdenes que emitieran los gobernadores y alcaldes municipales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa de la COVID-19, debían ser justificadas y comunicadas previamente al Ministerio del Interior para que las autorizara. El artículo 7 del Decreto en cuestión replicó íntegramente el contenido de los párrafos 1 y 2 del artículo 5 del Decreto 1168 de 2020. El Decreto 621 de 2021, que reguló la fase de aislamiento selectivo,

distanciamiento individual responsable y reactivación económica segura, reprodujo las disposiciones contenidas en el Decreto 39 del mismo año. El único elemento diferenciador es que el artículo 6 dispuso como una obligación ineludible de las entidades territoriales departamentales, distritales y municipales el estricto cumplimiento de “las responsabilidades asignadas en los artículos 20 y 21 del Decreto 109 del 29 de enero de 2021, “por medio del cual se adoptó el Plan Nacional de Vacunación contra la COVID-19. El Decreto 580 de 2021 mantuvo las mismas limitaciones establecidas por su antecesor para el ejercicio de la facultad de los alcaldes y gobernadores para dictar actos y órdenes en materia de orden público.

El Decreto 1408 de 2021 adicionó la presentación obligatoria del carné de vacunación contra la COVID-19 o certificado digital de vacunación como parte de los protocolos de bioseguridad vigentes al momento de su expedición. En materia de orden público se limitó a confirmar el deber de que las medidas que los gobernadores y alcaldes pretendieran implementar en sus territorios debían ser informadas de manera inmediata al Ministerio del Interior y ser aprobadas por él (artículo 3). El Decreto 1614 de 2021 reguló el aislamiento selectivo, distanciamiento individual responsable y reactivación económica segura, estableciendo en el párrafo del artículo 3 ibidem, que en ningún municipio se podía decretar toque de queda o restricciones horarias de movilidad como medida sanitaria para mitigar la pandemia, salvo que contaran con previo concepto del Ministerio de Salud y Protección Social y con la debida autorización del Ministerio del Interior. El artículo 5 confirma la autorización para que esta entidad nacional ordene directamente el cierre de actividades. En materia de colaboración armónica, el Decreto 1615 de 2021, expedido para ampliar la exigencia obligatoria del carné de vacunación en actividades desarrolladas bajo esquemas de vacunación completos y regular el beneficio concedido a los servidores públicos que demostraran haberlo completado, se limitó a reconfirmar el deber de justificación previa, comunicación y autorización del Ministerio.

Los decretos analizados, lejos de establecer mecanismos de coordinación y control recíproco, configuraron instrumentos para la restricción excesiva del ejercicio de la autonomía territorial y el rompimiento del equilibrio institucional, pues convirtieron la aplicación de la colaboración armónica en un mecanismo de control y limitación a la descentralización administrativa. Por ello, vale la pena hacer alusión al Decreto 575 de 2021,

expedido para dictar a impartir instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público en algunos departamentos y municipios del país, pues rompió totalmente con la tendencia impositiva de los analizados y comportó una verdadera manifestación de colaboración armónica. Se trata del numeral 4 del artículo 1, el cual dispuso que, en cumplimiento de este principio, y en el marco de sus competencias, las entidades territoriales destinatarias del Decreto, debían prestar todo su apoyo y brindar colaboración a las autoridades de seguridad y justicia competentes, para que pudieran ejercer sus funciones con mayor eficiencia, eficacia y celeridad. Resulta muy llamativo que esta norma expedida, dentro del mismo periodo de las estudiadas, sea tan diferente a ellas y su contenido esencial desarrolle en sentido opuesto el contenido de este principio. Esto pone de manifiesto, que el contenido de una disposición normativa, puede ser la materialización de la voluntad de quien la expide y no la de los valores superiores en que se funda.

3.1.3. Intromisión sistemática del gobierno central en el ejercicio de las facultades y competencias de las entidades territoriales

Este fenómeno es la consecuencia directa de la concentración de funciones en el gobierno central, tan característica de los regímenes excepcionales contemplados en las constituciones de los países latinoamericanos en general y de Colombia en particular (Botero Bernal y Cajas Sarria, 2021, pp. 2-4). Una vez el presidente de la República ha podido ejercer, por la vía extraordinaria, funciones que naturalmente les corresponden a otras ramas del poder público o a entidades territoriales de los diferentes niveles administrativos, es muy probable que trate de mantener esta suerte de posición plenipotenciaria, aunque para ello, deba prorrogarla indefinidamente en el tiempo, o usar mecanismos que le permitan ejercerlas de manera indirecta bajo un velo de presunta legalidad. La situación planteada tiene su origen inmediato en la idea de que, si los Estados contemporáneos optaran por no incluir dentro de sus textos constitucionales normas que permitan el ejercicio de poderes excepcionales en situaciones de crisis, esto podría poner en riesgo la seguridad e integridad del Estado o allanar el camino para que, a través del uso de medidas de hecho, el gobernante de turno o quien tenga interés en ello pueda subvertir el orden establecido (García Villegas y Uprimny, 2005, p. 4).

La supremacía constitucional del modelo institucional de Estado unitario con autonomía de las entidades descentralizadas que forman parte de él representa para el presidente de la República la imposibilidad infranqueable de apoderarse por la vía ordinaria y legítima de funciones que no le corresponden. Por ello, la declaratoria de los estados de excepción representa la oportunidad para evadir, aunque sea temporalmente, esta barrera normativa y abrir la puerta que le permite acceder a facultades extraordinarias que, en situaciones de normalidad fáctica y jurídica, no le pertenecen. El marco de la excepcionalidad convierte la capacidad de expedir decretos legislativos en el instrumento más eficaz y expedito para aplicar una suerte de magnetismo constitucional con el que resulta posible atraer las competencias de otras entidades o corporaciones públicas. Se reitera de esta manera la paradoja histórica connatural a los estados de excepción (Corte Constitucional, Sentencia C-179-1994), pues éstos encuentran en la suspensión del régimen constitucional, el mecanismo necesario para garantizar su preservación (Cossio Sepúlveda y Giraldo Urrego, 2020, p. 285).

En el contexto del presente trabajo, esto significa que la aplicación reiterada de un mecanismo excepcional de origen constitucional puede dar lugar a la irrupción funcional, al desdibujamiento de la autonomía territorial y a la repotenciación del presidencialismo (Herrera Llanos, 2004, pp. 253-254). De esta forma, la generalización de la excepción hace necesario replantearse la existencia de la paradoja caracterizada en la medida que una regla excepcional autorizada por el derecho vigente es válida en sí misma en cuanto es manifestación autorizada de este, derivación de la que proviene no solo su juridicidad, sino también su legitimidad (Troper, 2017, p. 199). Bajo este entendido, resulta fácil comprender por qué el presidente de la República incluyó disposiciones que comprometieron el ejercicio de las facultades que en materia de orden público son patrimonio constitucional y legal de las entidades territoriales. Apelar a la normalización de la excepción (García Villegas, 2002, p. 40), le permitió socavar la autonomía territorial para insertar obligaciones que garantizaron la preponderancia administrativa de sus medidas y el control previo y automático de las implementadas en los departamentos y municipios.

La revisión de fenómenos similares acaecidos con anterioridad (Cordero Quinzacara, 2009, pp. 16-17) demuestran que esta clase de inserciones no suele ser casual o aleatoria,

sino premeditada y sistemática. A partir del estudio normativo realizado en el numeral anterior, es posible concluir que el Gobierno Nacional introdujo en todos los decretos analizados disposiciones que obligaban a los gobernadores y alcaldes a que todas las medidas que pretendieran implementar en sus territorios debían ser informadas de manera inmediata al Ministerio del Interior y ser aprobadas por él, so pena de convertirse en sujetos disciplinables por la evasión del cumplimiento de este deber. Por esta vía, el primer mandatario del país logró institucionalizar formalmente tanto un deber como un requisito de validez para la adopción de las medidas territoriales en materia de orden público. El carácter sistemático de este proceder se develó en i) la uniformidad presente en la motivación de los decretos expedidos; ii) la incorporación ininterrumpida en ellos de las estipulaciones descritas; iii) la tendencia a confirmar continuamente que estas eran la manifestación de una facultad constitucional y legal que las hacía legítimas; iv) la idea según la cual eran necesarias pues tenían el propósito de mantener la unidad del Estado y garantizar la colaboración armónica de las autoridades públicas; y v) la alusión expresa a mecanismos sancionatorios cuyo uso fue concebido para desestimar y castigar el incumplimiento de los deberes impuestos.

La sistematicidad de este despliegue teleológico y normativo le permitió al presidente de la República erosionar una función bastante reglada en el ordenamiento jurídico. El mantenimiento del orden público se encuentra consagrado expresamente como atribución del alcalde en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de 1991; y el numeral 1, literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 también lo consagra, pero como una función del alcalde. Respecto a los gobernadores, el artículo 303 superior, establece que éstos son agentes del presidente de la República para el manejo del orden público. Esta disposición constitucional fue incluida del mismo modo en el numeral 2.3 del artículo 4 de la Ley 2200 de 2022. Las normas citadas le permiten al presidente impartir instrucciones para el mantenimiento del orden público en los municipios y servirse del gobernador como agente suyo para hacer lo propio a nivel seccional. Sin embargo, esta posibilidad resultó insuficiente durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, pues su intención no fue el ejercicio indirecto de esta potestad, sino establecer un control permanente sobre el que hicieran las entidades territoriales.

Por este medio, el Gobierno Nacional condicionó sistemáticamente la autonomía territorial en materia de orden público, pues a través de imperativos reglamentarios logró que el Ministerio del Interior asumiera un rol activo y preponderante en la implementación de medidas territoriales para el manejo del orden público en el contexto de la pandemia. Era esta autoridad del orden nacional la que decidía en última instancia si podían ejecutarse o no en el respectivo municipio o departamento. Pero su capacidad decisoria no se limitaba en la práctica a la aprobación de las medidas, sino que el deber de información inmediata que debían cumplir los gobernadores y alcaldes del país ampliaba esta facultad permitiéndole conocerlas con antelación y emitir juicios de valoración política, técnica o jurídica que eventualmente podrían desestimar la intención de continuar con el trámite establecido para el desarrollo de las medidas que pretendían implementarse territorialmente. El uso reiterado y prolongado de este mecanismo de intromisión le permitió al Gobierno Nacional camuflarlo normativamente y rodearlo de un aura de legitimidad que lo hizo incuestionable y legítimo (Silva-Hernández, 2016, pp. 51). De esta manera, se desplazó por un periodo considerable, la capacidad decisoria de los alcaldes y gobernadores en materia de orden público para ser sustituida por la voluntad del presidente, expresada a través de las actuaciones del Ministerio del Interior.

3.1.4. Formalización de la legitimación y la aprobación previa de las actuaciones de las entidades territoriales

El cumplimiento continuado que le dieron los gobernadores y alcaldes a la obligación de solicitarle al Ministerio del Interior la aprobación de todas las medidas que pretendieran implementar efectivamente en materia de orden público dentro del marco de la pandemia ocasionó que esta forma de actuar se replicara a nivel territorial. Algunos gobernadores sometieron a consideración previa de los alcaldes las medidas que decidían implementar dentro de sus territorios. Así se evidencia en el numeral 23 del considerando del Decreto 2020070001025 de marzo 19 de 2020, por medio del cual se declaró una cuarentena por la vida en el Departamento de Antioquia, que hizo alusión expresa a diálogos realizados por el gobernador con el Gobierno Nacional y con autoridades representativas de todos los municipios a fin de establecer la implementación de las medidas más convenientes para hacer frente a la contingencia que se presentaba al momento de la expedición del decreto y

socializar su contenido a todos los alcaldes del Departamento. Termina el citado numeral dejando constancia expresa de que todos ellos estuvieron de acuerdo con su expedición. Adicionalmente, los numerales 26, 28 y 29 relacionan las actuaciones administrativas realizadas previamente ante el Ministerio del Interior para coordinar con él la implementación de la medida pretendida y obtener la aprobación exigida con el mismo propósito.

En idéntico sentido procedió el gobierno departamental en la expedición del Decreto 2020070001026 del marzo 20 de 2020 que modificó los numerales 6, 10, 11 y 20 del artículo segundo del Decreto referenciado anteriormente. En esta ocasión, el numeral alude a los diálogos de socialización realizados para su expedición y al proceso de concertación desarrollado con los gremios, instituciones y ciudadanos. Por su parte, el Decreto 2020070001030 del marzo 22 de 2020, por medio del cual se modificó el artículo 1 del Decreto 2020070001025 a fin de ampliar la duración de la cuarentena por la vida, en el numeral 8 de la motivación de dicho acto, se rememoraron las conversaciones realizadas por la administración departamental con autoridades nacionales y locales, las fuerzas militares y de policía, previamente a la adopción de esta decisión. En el numeral 22 del Decreto 2020070001689 de julio 15 de 2020 y en el numeral 23 del Decreto 2020070001822 del 12 de agosto de 2020, por los cuales se declaró la cuarentena por la vida en los municipios del Área Metropolitana del Vallé de Aburrá, se mencionan las sesiones de trabajo coordinadas por el gobernador de Antioquia con el Gobierno Nacional y los mandatarios de los entes territoriales pertenecientes a ella.

En el caso del Decreto 2021070001332 del abril 8 de 2021, los numerales 14 y 20 de los considerandos, expresaron que la Gobernación de Antioquia, previo a la implementación de medidas y estrategias para prevenir y contener la expansión del coronavirus, realizó sesiones de trabajo en las que participaron los alcaldes de los municipios del departamento y algunos representantes del Gobierno Nacional y en las que se acordaron no solo cuáles serían dichas iniciativas, sino también su alcance, duración, condiciones específicas y excepciones. Los alcaldes de varios municipios respondieron a este fenómeno de legitimación sucesiva con la expedición de actos administrativos para adoptar a nivel local las medidas del gobierno departamental. Así, por ejemplo, el alcalde de Itagüí expidió el Decreto 422 del marzo 20 de

2020 con el propósito de aplicar en su territorio la cuarentena por la vida decretada por el Gobierno de Antioquia. El literal h del considerando de este acto administrativo hace alusión expresa a que, a través de él, se acogen plenamente las medidas adoptadas por la administración departamental y se expiden otras con el propósito de darles alcance y hacer más efectiva su aplicación en el territorio.

Lo propio hizo el alcalde de Medellín a través del Decreto 40000395 del marzo 21 de 2020, por medio del cual acogió la medida de la cuarentena por la vida y estableció permisos especiales para sus habitantes en el marco de ella para el aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos entre otros. En idéntico sentido, el alcalde de Envigado expidió los decretos 0000128 del marzo 12 de 2020, 0000144 del marzo 20 de 2020 y 0000340 del julio 23 de 2020, por medio de los cuales se adhirió a las medidas sanitarias declaradas por la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno Nacional y Departamental; adoptó medidas transitorias y excepcionales por motivos de salubridad pública; y declaró la cuarentena por la vida en su territorio, respectivamente. En Sabaneta la situación no fue diferente y por medio del Decreto 136 del marzo 20 de 2020, el alcalde municipal adoptó las medidas de contingencia contenidas en el Decreto departamental 2020070001025 y concedió excepciones para autorizar la movilización de determinadas personas durante la cuarentena por la vida, justificando tal determinación, en la necesidad del servicio que prestaban.

Como puede observarse, la producción normativa de los municipios en marzo de 2020, mes en el que institucional y jurídicamente se reconoció la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 y se comenzaron a adoptar las medidas administrativas para contener la expansión del contagio y evitar la extensión de sus efectos, obedeció a patrones muy bien definidos. En primer lugar, la expedición de todos los decretos municipales analizados estuvo antecedida por uno departamental, caracterizado por ser el producto de procesos de deliberación interinstitucional, cívica y gremial. En segundo lugar, todos ellos se expidieron con el único propósito de adoptar las medidas departamentales e introducir desde su marco específico de competencia, excepciones para hacerlas más operativas en sus respectivos territorios. Por último, el reconocimiento de situaciones excepcionales y la concesión de los permisos especiales a nivel local, se fundamentó en la misma disposición

jurídica, pues en todos se invocó una facultad especial, la concedida por el párrafo del artículo 2 del Decreto Departamental 2020070001025 del 19 de marzo de 2020.

En el nivel departamental la dinámica utilizada no fue diferente. En todos los decretos expedidos por el gobernador de Antioquia en el mismo periodo, se encuentran alusiones expresas a diálogos, sesiones de trabajo y conversaciones en las que participaron autoridades locales y nacionales, representantes de la fuerza pública, la ciudadanía y los gremios económicos. Esta estrategia de participación y concertación institucional y social no es nociva en sí misma, pero puede llegar a poner de manifiesto tendencias populistas o la búsqueda exógena de legitimidad para la actuación administrativa en general y para la del gobernador en particular. No obstante, es pertinente advertir que tanto la forma en que actuaron los alcaldes de los municipios nombrados a título de ejemplo y el gobernador de Antioquia propiciaron la formalización de una aprobación previa que imprimió en las medidas adoptadas el carácter vinculante que fungió como el argumento principal para justificar la restricción a algunos derechos y libertades fundamentales. De esta manera, la obligatoriedad de la medida se imponía al descontento social que generaba.

Tanto el gobernador de Antioquia como los alcaldes de los municipios de este departamento se embarcaron innecesariamente en la búsqueda de una legitimidad que ya ostentaban. Perdieron totalmente de vista que el carácter normativo y vinculante de sus actuaciones y decisiones no provenía de consensos o de adopciones administrativas derivadas, sino del ejercicio del poder político que ostentaban como resultado de procesos electorales democráticos, a través de los cuales, fueron elegidos popularmente, y cuyo ejercicio, se justificaba en la necesidad y la obligación de actuar en un estado de cosas constitucionalmente excepcionado. La legitimidad política y jurídica de las medidas departamentales no dependió en ningún momento de que los alcaldes decidieran aprobarlas y adoptarlas en sus municipios, ni de que la ciudadanía o los gremios consultados se mostraran de acuerdo con ellas. Algunas aproximaciones teóricas anteriores a ellas, permiten evidenciar que medidas de este tipo son legítimas porque su autoridad es manifestación del poder soberano que representan (Rúa Delgado, 2013, pp. 92-93), a partir del cual se asignan válidamente competencias y funciones, cuyo alcance y ejercicio son determinados por la

constitución y la ley. Igualmente, ponen de manifiesto la confluencia de la legitimidad formal y material (Rúa Delgado, 2013, p. 97) respecto a las medidas implementadas territorialmente.

Lo anterior, traducido en términos del problema de investigación planteado, significa que, el gobernador de Antioquia no tuvo que haber concertado las medidas que consideraba procedentes para conjurar, en el territorio del Departamento, la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19. Haber sido elegido democráticamente a través de un proceso electoral válido lo convirtió en depositario legítimo de las facultades consagradas en los artículos 303 y 305 de la Constitución Política de 1991 y de las atribuciones contenidas en el artículo 119 de la Ley 2200 de 2022. Adicionalmente, el artículo 296 constitucional establece que “para la conservación del orden público o su restablecimiento donde fuere turbado” sus actos y órdenes “se aplicarán de manera inmediata y de preferencia” sobre los de los alcaldes. Como si esto no fuera suficiente, el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, le confiere poder extraordinario para la prevención del riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad; y el artículo 202 de la misma ley le atribuye competencia extraordinaria de policía ante situaciones de emergencia y calamidad. En conclusión, las medidas departamentales contaron siempre con legitimidad política y jurídica, con total independencia de los mecanismos usados para su aceptación institucional y social.

A partir de lo anterior, es posible concluir que la expedición de los decretos municipales para adoptar en el nivel local las medidas ordenadas por el Gobierno Departamental fue innecesaria y, además, improcedente, pues las mismas hubieran generado efectos jurídicos y su cumplimiento se hubiera podido exigir válidamente, aunque esta no hubiera tenido lugar. Incluso, su implementación efectiva podría haberse logrado aún si los alcaldes hubieran dispuesto otras medidas, ya que los actos y órdenes del gobernador hubieran prevalecido sobre los de éstos, pues las medidas implementadas, si bien tenían el propósito de preservar la salud pública, dispusieron mecanismos para el mantenimiento del orden público en el Departamento. En consecuencia, los decretos municipales analizados solo generaron efectos jurídicos respecto a la inserción de excepciones y el otorgamiento de permisos especiales, disposiciones que adicionaron y operativizaron los actos departamentales, pero que en ninguna circunstancia los legitimaron. De esta manera, los alcaldes ejercieron las atribuciones señaladas en el artículo 315 de la Constitución Política,

las funciones contempladas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como los poderes y competencias extraordinarios a que se refieren los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

3.1.5. Ejercicio temporal indefinido de competencias especiales y transitorias

Como se indicó a modo de introducción en el numeral 3.1 del presente capítulo, son dos los momentos que deben tenerse en cuenta para definir el alcance temporal de los decretos expedidos por el presidente de la República para gestionar el tratamiento de la emergencia sanitaria causada por la COVID-19. El primero de ellos transcurrió entre el 17 de marzo de 2020 y el 16 de abril del mismo año; y entre el 6 de mayo y el 5 de junio de la misma anualidad. Dentro de esta primera fracción temporal se enmarca, respectivamente, la vigencia de los decretos 417 y 637 ambos de 2020, por medio de los cuales se declaró dos veces el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario, contados a partir de la vigencia de cada uno de ellos. El segundo momento es el comprendido entre el 6 de junio de 2020 y el 30 de junio de 2022. La primera de estas fechas corresponde al día siguiente a la pérdida de vigencia del Decreto 637 de 2020, mientras la segunda marcó la finalización de la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y prorrogada sucesivamente hasta llegar a la fecha señalada.

La importancia de esta circunscripción temporal radica en que permite demostrar que algunos de los decretos expedidos para la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19 fueron expedidos durante la vigencia de cada una de las declaratorias del estado de emergencia económica, social y ecológica realizadas. Así sucedió en el caso del Decreto 418 de marzo 18 de 2020 que concentró el manejo del orden público en el presidente de la República; con el Decreto 420 de marzo 18 de 2020 que estableció las instrucciones que debían tener en cuenta los gobernadores y alcaldes para decretar medidas en materia de orden público; y los decretos 457 de marzo 22 de 2020, 531 de abril 8 de 2020, 593 de abril 24 de 2020, 749 de mayo 28 de 2020 que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio. La exequibilidad de todos ellos se derivó del control jurídico aplicado por la Corte Constitucional a los que declararon los estados de excepción y, en el pensar de algunos estudiosos, su propósito principal consistió en unificar el alcance de todos los decretos expedidos en los diferentes niveles administrativos del país (Sánchez Gómez, 2020, pp. 200-

201). Este fin hubiera podido lograrse por otra vía, si se hubiera hecho un uso adecuado y recíproco de instrumentos normativos de coordinación y no de herramientas de concentración e imposición administrativa.

Sin embargo, permite comprobar también que muchos otros decretos nacionales fueron expedidos con posterioridad al 5 de junio de 2020, fecha en la que terminó la vigencia de la última declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Tal es el caso de los siguientes decretos expedidos en 2020: 990 (julio 9) y 1076 (julio 28), por medio de los cuales se impartieron instrucciones para el mantenimiento del orden público en el marco de la pandemia; 1168 (agosto 25) con el que se decretó el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable; 1297 (septiembre 29) y 1408 (octubre 30), que prorrogaron la vigencia del anterior; y el 1550 (noviembre 28), que modificó y prorrogó la vigencia del Decreto 1168. Esta tendencia regulatoria continuó en 2021 con la expedición de los siguientes decretos: 39 (enero 14) que decretó el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable; 206 (febrero 26) y 580 (mayo 31) con los cuales se decretó el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura; 1408 (noviembre 3) y 1615 (noviembre 30) que impartieron instrucciones en materia de orden público; y 1614 (noviembre 30) que reguló el mismo tipo de aislamiento preventivo. En 2022 se expidieron los decretos 298 (febrero 28) y 655 (abril 28) que ordenaron el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura.

Todos estos actos normativos fueron expedidos dentro del segundo momento, es decir, aquel que corresponde con la vigencia de la emergencia sanitaria declarada el 12 marzo de 2020 a través de la Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social y que terminó el 30 de junio 2022, fecha hasta la cual, se mantuvo vigente la última prórroga realizada por medio de la Resolución 666 del 28 de abril de 2022, del mismo Ministerio. Tanto la vigencia del Decreto 665 de 2022, como la de la última Resolución, finalizaron el mismo día, situación que puso de manifiesto la intención inequívoca del Gobierno Nacional de usar la declaratoria de la emergencia sanitaria como un legitimador temporal de las decisiones contenidas en los decretos objeto de estudio. Hábilmente logró ampliar el margen temporal de la declaratoria de los estados de excepción, por naturaleza transitoria y

restrictiva, utilizando para ello un acto administrativo de contenido técnico y sanitario. De esta manera, eludió también el deber de impartir medidas concretas, diferentes a los aislamientos preventivos, para el mantenimiento del orden público y dispuso la inexistencia de un escenario de perturbación que exigiera el restablecimiento del orden público.

No pasó desapercibido, en el contexto de este trabajo, que mientras se fue prorrogando sucesivamente dicha declaratoria, el presidente fue expidiendo simultáneamente decretos, que si bien incluían medidas sanitarias para regular el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica del país, también incorporaron deberes que coartaron las competencias territoriales en materia de orden público. En todos los actos normativos analizados se identificó una fórmula invariable que fungió como el vehículo dispositivo de esta suerte de ejercicio temporal indefinido de funciones. El título de todos ellos comenzó de la siguiente manera: “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público” y, a renglón seguido, se enunciaba el tipo de aislamiento que decretaba, cuando a ello hubo lugar, pues en algunos casos, esta forma de redacción constituía la totalidad del título del decreto.

Bajo esta metodología, el presidente pudo mantener concentrado el manejo del orden público indefinidamente en el tiempo a sabiendas de que esta medida era especial y transitoria, razón por la cual esta aplicación no obedeció a las facultades excepcionales que le fueron conferidas en el marco de los estados de excepción declarados, sino a su intromisión sistemática en el ejercicio de las facultades y competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye a las entidades territoriales en materia de orden público. Esta forma de proceder del ejecutivo nacional omitió totalmente el cumplimiento del principio de transitoriedad de las medidas adoptadas en los estados de excepción (Vanegas Gil, 2011, p. 284) y materializó el riesgo que precisamente quisieron prevenir los asambleístas de 1991 al incorporar en el texto constitucional principios y mecanismos de control que impidieran la consolidación en el tiempo de actuaciones que, bajo la forma de disposiciones válidas y legítimas, encubren abusos y extralimitaciones administrativas presidenciales que atentan contra la institucionalidad del Estado unitario. Igualmente, transgredió los límites constitucionales que definen la autonomía territorial como un elemento esencial de la descentralización

administrativa, en cuanto, aplicó la coordinación armónica como una imposición vertical de deberes y obligaciones orientada a la limitación ilegítima de funciones pertenecientes a las entidades públicas.

Todo lo expuesto hasta el momento permite concluir que i) a pesar de los principios y controles establecidos constitucional y estatutariamente para regular la declaratoria de los estados de excepción y el ejercicio de las facultades extraordinarias que conceden, éstos pueden constituir el escenario propicio para que el Gobierno Nacional asuma el ejercicio o el control de atribuciones que la constitución y la ley le reconocen a las entidades territoriales; ii) la concentración de funciones legislativas y administrativas en el presidente y la introducción de medidas para garantizar la continuidad del control político, son elementos que motivan recurrentemente la declaratoria de regímenes excepcionales en Colombia; iii) el presidente de la República usó el principio de colaboración armónica como instrumento para el ejercicio de un control integral y automático de las actuaciones de las entidades territoriales en materia de orden público; iv) los decretos expedidos con posterioridad a la finalización de los estados de excepción declarados para conjurar la crisis ocasionada por la COVID-19 y evitar la expansión de sus efectos, le permitió al presidente de la República ejercer indefinidamente en el tiempo competencias especiales y transitorias, consolidar un exitoso proceso de intromisión sistemática en el ejercicio de las atribuciones y competencias de las entidades territoriales y mantener el control sobre estas.

3.2 Jerarquización de las relaciones interadministrativas como instrumento de intromisión funcional

3.2.1 Fundamento constitucional y legal de la relación de complementariedad existente entre los diferentes niveles administrativos

La Constitución Política de 1991 elevó la descentralización administrativa con autonomía de las entidades territoriales, a la categoría de principio fundamental de la organización política y administrativa del Estado. Así lo establece el artículo 1 que, además, reconoce al Estado unitario como el escenario normativo dispuesto para el ejercicio del poder político y el accionar público (Suelt-Cock, 2008, pp. 162-164). El funcionamiento adecuado de un sistema como este se soporta fundamentalmente i) en el reconocimiento en todos los

niveles administrativos de la autonomía que la norma superior le confiere a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites establecidos en ella y por la ley (artículo 287 constitucional); ii) en el respeto recíproco de la distribución de competencias que orgánicamente se realice entre la Nación y las entidades territoriales; y iii) y en su ejercicio conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288 constitucional), los legales de complementariedad, eficiencia, responsabilidad, participación (artículo 4, Ley 136 de 1994), equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad, responsabilidad (artículo 27, Ley 1454 de 2011), sostenibilidad fiscal territorial, desarrollo sostenible, cohesión territorial, planeación y prospectiva territorial, reconocimiento de la diversidad, enfoque diferencial, solidaridad, equidad territorial y regionalización (artículo 3, Ley 2200 de 2022).

Estos presupuestos posibilitan el cumplimiento del artículo 113 superior según el cual todos los órganos que conforman las ramas del poder público y los autónomos e independientes cumplen diferentes funciones y las ejercen separadamente, pero todos ellos deben colaborar armónicamente para lograr la realización de sus fines, y con ello, la de los esenciales del Estado. Cumplen, además, la función de fungir como límites a la autonomía territorial para impedir que sea concebida como un atributo absoluto de las entidades territoriales, y, por ende, que sirva como instrumento para desvirtuar la unidad del Estado. Lo anterior explica que, en el actual contexto constitucional, la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses y planificar el desarrollo regional y local, no contradiga el carácter unitario de la República (Penagos, 2003, pp. 12-14) ya que el contenido de los principios constitucionales y legales enunciados y la forma en que éstos interactúan sostienen la estructura arquetípica e híbrida del sistema territorial y administrativo vigente (Rodríguez, 2021, pp. 173-174). Este complejo sistema político y jurídico previene la aparición de escenarios de contradicción y mantiene la integridad del territorio en la medida que ha sabido establecer y desarrollar una relación de complementariedad que equilibra el ejercicio autónomo de las atribuciones y competencias de los entes territoriales y la existencia de un solo centro de impulsión política.

Sobre esta base se ha construido la relación que existe entre las entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en todos los niveles administrativos. Contrario a lo que

muchas personas piensan, dicha relación es de complementariedad y no jerárquica (Leiva Ramírez, 2015, pp. 47-48), pues está basada en el ejercicio diferencial y reglado de atribuciones exclusivas orientadas al cumplimiento de un mismo fin. Este principio es el que genera cohesión jurídica y unidad administrativa entre las entidades territoriales y la Nación, por cuanto la segunda representa un todo del que son parte las primeras. A esta conclusión es posible llegar tras la exposición de los siguientes argumentos:

1) El artículo 113 de la Constitución Política reconoce expresamente, bajo la denominación de colaboración armónica, dos presupuestos esenciales para el modelo de asignación de competencias: i) institucionaliza la separación de poderes y la existencia de funciones generales para cada uno de los órganos que los integran; y ii) establece que estas se ejercen separadamente, lo que implica la confirmación de un grado de autodeterminación suficiente para actuar por su cuenta y bajo su responsabilidad, pero en el entendido de cumplir no solo con sus funciones, sino también y especialmente con los fines del esenciales del Estado.

2) El artículo 115 constitucional señala con claridad que, si bien las gobernaciones y las alcaldías forman parte de la rama ejecutiva, no hacen parte del Gobierno Nacional, precepto a partir del cual, es posible comenzar a estructurar la idea de que, entre los departamentos, los municipios y el gobierno central no existe una relación jerárquica o funcional. Esta afirmación comienza a consolidarse argumentativamente al estudiar detenidamente el artículo 189 de la norma de normas que enlista las funciones que le corresponden al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. De las 28 que esta disposición señala en total, solo siete de ellas (numerales 1, 13, 14, 15, 16, 17 y 18) se refieren a potestades específicas atribuidas en materia administrativa y de empleo público, y todas se circunscriben al ámbito nacional. Por esta razón, el artículo objeto de estudio, reitera en varias ocasiones el principio superior según el cual el primer mandatario del país ejerce autoridad directa sobre los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, entidades u organismos nacionales, lo que lo faculta para suprimirlos, fusionarlos, modificar su estructura, nombrar los agentes encargados de su dirección y asignarles competencias según su naturaleza. De

ninguna manera la constitución concede facultades similares respecto a las entidades territoriales.

La distribución de competencias basada en su delimitación territorial es aplicable a las entidades y órganos de todos los niveles administrativos. Así se desprende de los artículos 189, 298, 303, 305, 311, 314 y 315 de la Constitución Política; 1, 3, 84 y 91 de la Ley 136 de 1994; 29 de la Ley 1454 de 2011; y 1, 2, 4 y 5 de la Ley 2200 de 2022. El contenido básico de estas disposiciones puede sintetizarse en que i) la Nación, los departamentos y municipios deberán ejercer sus competencias dentro de sus respectivos territorios; ii) los actos de sus órganos y autoridades producirán efectos jurídicos y serán vinculantes dentro de ellos; y iii) la elección de las autoridades y de las corporaciones político-administrativas de los departamentos y municipios, se realiza territorialmente. Lo anterior, sin perjuicio de la delegación administrativa que opera en todos los niveles administrativos; del efecto jurídico de los decretos presidenciales pues deben hacerse cumplir en todo el territorio nacional o en la parte de él que se establezca, el de los decretos del gobernador y las ordenanzas que deben aplicarse en todos los municipios o en los que se determinen dentro del respectivo departamento; y de la armonía y coherencia que deben garantizarse en la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo del orden nacional, regional y local (artículo 3, literal c, Ley 152 de 1994).

3) El artículo 287 superior, además de ratificar lo consignado en el artículo 1 al consagrar nuevamente la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses, determina que estas, dentro de los límites de la Constitución y la ley, podrán “governarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales” (Soto Uribe, 2003, pp. 136-137). Esto significa, entre otras cosas, que el presidente no tiene potestad nominativa en los departamentos y municipios y que éstos poseen autonomía administrativa y financiera para organizarse estructuralmente, planear el desarrollo de sus territorios y adoptar las medidas que estimen convenientes para garantizar la seguridad, la convivencia y la eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo. Solamente en casos excepcionales que la Constitución Política consagra expresamente, el presidente podrá estar facultado para intervenir algunos aspectos funcionales de los entes

territoriales. Tal es el caso del mantenimiento del orden público o su restablecimiento cuando es turbado (artículo 189 numeral 4 y artículo 296 constitucionales).

4) La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales compone un elemento sustancial para la descentralización administrativa (Duque Canté, 2009, pp. 115-116). Por esta razón, el artículo 288 constitucional estableció que habrá de realizarse a través de una ley orgánica de ordenamiento territorial. Lo anterior significa que existe una cláusula general de competencias radicada en la Nación y una residual dirigida a las entidades territoriales, a quienes por ministerio de la ley y no por un acto administrativo de gobierno del presidente de la República se les asignan las que les corresponden. Tal fue la preocupación de la Asamblea Nacional Constituyente ante la posibilidad de que se presentara una interferencia o la usurpación arbitraria de funciones, que incluyó en el artículo 121, la prohibición literal de que ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas a las que les atribuyan la Constitución y la ley. En idéntico sentido, el parágrafo 3, artículo 4 de la Ley 2200 de 2022, establece que “las competencias de los departamentos se deberán desarrollar sin perjuicio de las competencias de los municipios ni su autonomía territorial”. Estas normas ponen de manifiesto que la intromisión o usurpación funcional puede provenir del Gobierno Nacional hacia las entidades territoriales o de los departamentos hacia los municipios, pues se generan en la falsa creencia de que existe entre ellas una relación vertical definida por órdenes o niveles.

Como resultado del deber contenido en el artículo 288 de la Constitución se expidió la Ley 1454 de 2011, por la cual se dictaron normas orgánicas sobre ordenamiento territorial. En los artículos 26 y 28 se incluyeron disposiciones que confirman la teoría de que constitucional y legalmente no existe una relación jerárquica entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales y entre estas últimas. El primero de ellos, les reconoce poder y facultad jurídica para asumir responsabilidades estatales, sin que exista entre ellas una relación de necesidad o interdependencia. El segundo, faculta a los departamentos y municipios para “determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales”. Sin embargo, el elemento normativo más importante se encuentra en que señala también, que sin perjuicio del control

de constitucionalidad o legalidad de los que pueden ser objeto estos actos, “no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales”. De esta manera, por la vía legislativa se confirma una vez más, la imposibilidad jurídica de que el presidente pueda transgredir su órbita funcional para incidir directamente en la de las entidades descentralizadas territorialmente.

5) El recurso de apelación como garantía constitucional de la doble instancia en materia administrativa implica necesariamente una relación funcional entre la autoridad que expide el acto recurrido y la llamada a resolverlo. Legalmente, esta se establece en términos jerárquicos o funcionales, pues la norma procesal (numeral 2, artículo 74, Ley 1437 de 2011), señala que debe presentarse “ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito”. Sin embargo, el inciso final dispone que “tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial”. Tal disposición adjetiva reafirma el principio fundamental del sistema de descentralización territorial, según el cual, los gobernadores son los jefes de la administración seccional (artículo 303 constitucional) y los alcaldes lo son de la administración local (artículo 314 constitucional). Dichas estipulaciones ascienden a ambos servidores públicos a la categoría de máxima autoridad administrativa en sus respectivos territorios, lo que significa que no existe entre ellos y entre éstos y el presidente, una relación jerárquica (Corte Constitucional, Sentencia C-248 de 2013) o una funcional equiparable a ella. Por esta razón, la norma transcrita, incluyó sus decisiones dentro de la lista de actos inapelables y no se refirió al último, porque al ser la suprema autoridad administrativa del país, tampoco tiene superior alguno.

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno Nacional no ejerce control jerárquico sobre las entidades territoriales, lo que significa que el presidente no está facultado para ejercer ningún poder nominativo o de instrucción sobre sus servidores públicos, ni revocar o reformar los actos que éstos expidan (Rodríguez, 2017, pp.198-199). Sin embargo, existen algunos casos expresamente señalados en la Constitución Política de 1991 en los que puede existir una autorización excepcional para que, en diferentes niveles administrativos, pueda presentarse un tipo especial de intervención respecto a los jefes de las administraciones seccionales y locales. El artículo 304 de la Constitución vigente establece que, en los casos

señalados en ella y en la ley, le corresponde al presidente de la República suspender o destituir a los gobernadores. El artículo 314, por su parte, determina que en los casos taxativamente previstos en la ley (artículos 104 y 105 Ley 136 de 1994; artículo 38, literal k, Ley 137 de 1994; artículos 106 a 108, Ley 418 de 1997; y artículos 33 y 34, Ley 1551 de 2012) el presidente y los gobernadores procederán de la misma manera respecto a los alcaldes. En necesario aclarar que, en el marco de la autonomía administrativa, estos servidores públicos no son quienes adelantan la acción disciplinaria contra los mandatarios locales, ni mucho menos, ordenen la sanción que se les impone, simplemente la ejecutan según lo dispuesto en las normas citadas.

No obstante, la Nación ejerce un control de tutela que se materializa en la función legislativa del Congreso, pues la misma constitución ha establecido que le corresponde expedir las leyes, a través de las cuales, se asignan las competencias de las entidades territoriales. Dentro de este escenario, el presidente de la República aplica un control semejante cuando ejerce la facultad reglamentaria que la carta política le concede (Rodríguez, 2017, pp. 200). Territorialmente existen algunas facultades semejantes a estas: i) el artículo 300 constitucional determina que a las asambleas les corresponde “reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de los departamentos”. El artículo 313 dispone lo mismo, pero como una función de los concejos respecto a los municipios; en ambos casos, el ejercicio de esta función está supeditado a la iniciativa del gobernador o del alcalde respectivamente; ii) el numeral 9, artículo 305, consagra la atribución del gobernador para objetar los proyectos de ordenanza por considerarlos inconstitucionales, ilegales o inconvenientes. El numeral 10 lo faculta para revisar los actos de los concejos y de los alcaldes y remitirlos por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad al tribunal competente para que decida sobre su validez; y iii) el numeral 6 del artículo 315 permite a los alcaldes objetar, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, los acuerdos aprobados por el concejo.

6) En el Estado unitario todas las entidades descentralizadas autónomas reconocen la existencia de una sola y la misma constitución y se someten a ella. Se acepta también el poder vinculante que tienen en todo el país las leyes expedidas por el Congreso de la República. Sin embargo, la Constitución Política de 1991, le concedió a los departamentos y a los

municipios una capacidad normativa secundaria (Robledo Silva, 2006, pp. 134-135) que sirve como mecanismo para instrumentalizar el cumplimiento de las competencias que se le asignen y adoptar sus instrumentos de planeación y dirección y es ejercida por las asambleas y los concejos que son corporaciones político-administrativas de elección popular. Aunque el trámite para su expedición es formal, democrático y participativo, las ordenanzas y acuerdos sólo producen efectos jurídicos dentro del respectivo departamento o municipio y desarrollan competencias o atribuciones contenidas en la ley. Los gobernadores y alcaldes también la poseen y les permite expedir actos administrativos de diversa índole y contenido con carácter obligatorio. Estos últimos son recurribles en sede de reposición y junto con las ordenanzas y los acuerdos son objeto de control jurisdiccional a través de diferentes medios. Si bien la potestad normativa de las asambleas y concejos escapa del control nacional, puede ser objeto de control de tutela territorial, tal y como se expuso en el numeral anterior.

3.2.2. Alcance de la autonomía territorial en el marco de la colaboración armónica

Por mandato expreso de la Constitución Política de 1991, la autonomía territorial es un principio fundamental del modelo institucional del Estado unitario y el sustrato de la descentralización como técnica administrativa. En concepto de la Corte Constitucional, es el principio organizacional en el que se basa la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Sentencia C-496 de 1998). Como principio constitucional, la autonomía territorial puede ser objeto de juicios de ponderación, a través de los cuales, es posible determinar su alcance específico dentro de escenarios en los cuales se presentan interferencias con otros del mismo rango (Corte Constitucional, Sentencia C-624 de 2013). Sin embargo, en la realización de dichos juicios, se deben tener en cuenta dos condiciones desarrolladas por el máximo tribunal constitucional en dicha Sentencia, a saber: i) bajo ninguna circunstancia se debe alterar o restringir el contenido constitucional esencial de la autonomía y ii) debe satisfacerse en coherencia con la importancia que la misma norma superior les ha reconocido exigiendo para ello una mayor rigurosidad en la aplicación del test de proporcionalidad, especialmente, en aquellas situaciones de las que pueda derivarse una limitación para su sentido, aplicación o alcance.

Uno de los avances más importantes de la Corte Constitucional respecto a la definición y al alcance de la autonomía territorial como atributo de las entidades territoriales, fue la determinación de su reducto mínimo en la constitución (Sentencia C-517 de 1992), asociando a este concepto, los derechos que en virtud de tal principio les corresponde a las entidades territoriales. Su importancia radica en que componen la esencia básica de las competencias que se les asignan y comportan un límite para la libertad de configuración del legislador y para la actuación del Gobierno Nacional y de otras entidades de diferentes niveles administrativos. En el contexto de la asignación diferenciada de funciones y el ejercicio autónomo de las mismas, la colaboración armónica se erige como un deber impuesto constitucionalmente para evitar que los órganos que integran las ramas del poder público actúen de forma contradictoria o ineficaz y para propiciar que desde el ejercicio de las que corresponden a cada uno se cumplan con los fines esenciales del Estado. Sin embargo, ha precisado la Corte Constitucional que la aplicación de este principio no puede ser usado por las autoridades para interferir arbitrariamente en el ejercicio de competencias de otras, obstaculizarlo o apropiarse de ellas (Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 2004).

Lo anterior significa que autonomía territorial no equivale a que las entidades descentralizadas tengan la capacidad de actuar aisladamente o como si fueran su propio y único centro de impulsión política. Tampoco constituye una suerte de independencia que las legitima para subvertir el orden constitucional y legal vigente e imponer el suyo. Sin embargo, no puede constituir un instrumento de intromisión dispuesto para disfrazar la imposición de relaciones jerárquicas que no existen constitucional ni legalmente. A esta última forma apeló el Gobierno Nacional para controlar el ejercicio de las competencias que en materia de orden público se asignan a las entidades territoriales, lo que en suma, materializó una aplicación desbordada del juicio de ponderación procedente entre estos principios constitucionales, resultado de desconocer las reglas establecidas por la Corte Constitucional para su realización. Así, lo que debió ser una relación de complementariedad entre la Nación y las entidades territoriales devino en una limitación al reducto constitucional de su autonomía que facilitó la limitación de su alcance y facilitó la materialización de desviaciones constitucionales consistentes en intromisiones sistemáticas en el ejercicio de sus funciones y la jerarquización ilegítima de las relaciones interadministrativas.

A partir de los argumentos desarrollados es posible advertir que i) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales compone un elemento sustancial para la descentralización administrativa; ii) la distribución de competencias basada en su delimitación territorial es aplicable a las entidades y órganos de todos los niveles administrativos; iii) la relación existente entre el Gobierno Nacional, los departamentos y los municipios es de complementariedad y no jerárquica; iv) el presidente no está facultado para ejercer ningún poder nominativo o de instrucción sobre los servidores públicos de estas entidades, ni revocar o reformar los actos que expidan; v) la Nación ejerce control de tutela a través de la función legislativa del Congreso, el presidente lo hace también cuando ejerce la facultad reglamentaria y territorialmente existen algunas facultades semejantes a estas consagradas constitucional y reglamentariamente; vi) la Constitución Política de 1991 le atribuyó a los departamentos y a los municipios facultad normativa secundaria para instrumentalizar sus competencias y funciones; y vii) el juicio de ponderación aplicado por el Gobierno Nacional para determinar la prevalencia relativa de los principios de autonomía territorial y coordinación administrativa, desconoció las reglas establecidas por la Corte Constitucional para su realización y limitó el reducto constitucional de su autonomía.

3.3. Medidas excepcionales y autotutela administrativa

3.3.1. Presupuestos básicos, significado y alcance de la autotutela administrativa

La autotutela consiste fundamentalmente en el ejercicio de ciertas prerrogativas o privilegios que el ordenamiento jurídico le concede a la administración pública y que son opuestos a la heterotutela del derecho privado (Oelckers Camus, 1978, p. 121-123). En su concepción más genuina, hace alusión a dos potestades principales: la declarativa y la ejecutiva, que le conceden cierto grado de autosuficiencia para garantizar el cumplimiento de sus actos y decisiones. La primera consiste en que la obligatoriedad de los actos administrativos deriva de su propia autoridad, sin que la administración requiera someterlos a un juicio declarativo de legalidad para que sean exigibles y vinculantes. La segunda autoriza a la administración para exigir directa y unilateralmente a los destinatarios de sus órdenes y disposiciones el cumplimiento forzoso de las mismas aplicando sus propios medios de coacción y sin que se requiera la actuación decisoria de un órgano jurisdiccional (García de Enterría, 1974, pp. 61-62). En otras palabras, la administración pública está investida de una

fuerza propia que se proyecta en sus actos y los hace obligatorios sin que nadie tenga que declararlo primero, además de que dicha fuerza le permite exigir su cumplimiento usando sus propios medios (García Martínez, 2020, pp. 126-127).

La autotutela declarativa implica la presunción de legalidad del acto administrativo y en el ordenamiento jurídico colombiano tiene consagración expresa en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011. Según esta disposición, “los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. Lo anterior significa que jurídicamente ninguna persona puede excusarse del cumplimiento de un acto administrativo, argumentando para ello, posibles vicios de legalidad, pues éstos sólo serán efectivos si se declaran judicialmente dentro del trámite de alguno de los medios de control contemplados para desvirtuar esta presunción. Hasta tanto no exista un pronunciamiento judicial debidamente ejecutoriado que anule el acto administrativo producirá plenos efectos jurídicos y la autoridad que lo expidió podrá exigir su cumplimiento coercitivamente. Solo cuando se cumpla con lo estipulado en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 se podrá predicar la firmeza del acto administrativo, lo que implica que el control sea posterior y no concomitante al acto objeto de él.

En la Sentencia T-445 de 1994, la Corte Constitucional ya se había adelantado conceptualmente al contenido de estas regulaciones. En esa ocasión, aseguró que la autotutela declarativa le permitía a la administración beneficiarse de la presunción de legalidad del acto que expedía, pues la eximía de la necesidad de contar con una sentencia previa para hacerlo exigible. Sostuvo además que mientras este tipo especial de autotutela se materializaba en una declaración o en un acto, la ejecutiva, suponía la realización de una operación material cierta, por medio de la cual se manifiesta el uso unilateral de la coacción respecto a terceros para exigir su cumplimiento. Sin embargo, es necesario que a dicha actuación le anteceda una decisión previa en la que se exija clara, oportuna y fundadamente el cumplimiento de una obligación específica, pues solo de esta manera se habilita el obrar de la administración en cumplimiento del principio de legalidad y se previenen actuaciones arbitrarias (Santofimio Gamboa, 2017, p. 67).

Además de las mencionadas, doctrinalmente se han desarrollado otros tipos de autotutela, pero existe una que, por su especial relación con las expuestas, reviste especial

interés. Se trata de la llamada autotutela reduplicativa o en segunda ponencia. Con fundamento en ella, las autoridades pueden modificar, revocar o reconsiderar las decisiones que hayan adoptado cuando así se lo soliciten a través de la impugnación de sus actos por vía gubernativa o administrativa (Santofimio Gamboa, 2017, p. 167). Algunos estudiosos coinciden en señalar que el ejercicio de este tipo de autotutela obstaculiza el acceso del administrado a la jurisdicción contenciosa, pues agrava su situación al imponerle el cumplimiento de requisitos previos que fungen como cargas adicionales para ejercer su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (Obando Camino, 2016, p. 199).

En resumen, la autotutela es el reconocimiento de que las relaciones administrativas que se establecen entre las autoridades públicas y sus asociados, no se gestan en un escenario de igualdad, lo que justifica que constitucional y legalmente se acepte la concesión de ciertos poderes exorbitantes que las dotan de la capacidad jurídica necesaria y la fuerza suficiente, para garantizar por sí mismas el cumplimiento de las funciones, atribuciones y competencias que les corresponden, pero sin eximir las del control jurisdiccional que puede recaer sobre sus actos (Santofimio Gamboa, 2017, p. 166). Esto explica que el sustento material de dichas prerrogativas se encuentre en la necesidad de garantizar la eficacia de la actuación administrativa y no en la defensa de la separación de poderes, pues la primera es la que realmente permite cumplir con los fines esenciales del Estado y salvaguardar la prevalencia del interés general (Miguez Macho, 2015, p. 3).

3.3.2. La autotutela administrativa como elemento integrador del Estado unitario.

La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales compone un elemento sustancial para la descentralización administrativa que, sumado a la autonomía territorial consagrada en la Constitución Política de 1991, conforman el diseño institucional del Estado unitario. El ejercicio de tales atribuciones implica generalmente la toma de decisiones y manifestaciones de voluntad de la administración que revisten la forma de actos administrativos, pues modifican la situación jurídica de sus destinatarios (Consejo de Estado, radicado número 25000-23-41-000-2012-00338-01 del 31 de julio de 2014). A través de ellos, se reconocen o niegan derechos, se resuelven solicitudes o se desarrollan trámites administrativos de muy variada índole que pueden iniciarse de oficio o por la petición de un interesado (Consejo de Estado, radicado número 05001-23-31-000-2002-03531-01(17264)

del 5 de mayo de 2011). Su expedición obedece a factores de competencia territorial, temática, espacial y temporal que determinan cuál es la autoridad con la capacidad para llevarla a cabo (Gordillo, 2011, p. VIII-33).

Actuar con sujeción a los límites establecidos por estos factores de competencia (Ortega Ruiz, 2018, pp. 30-31) comporta para las entidades territoriales una primera garantía de que sus órdenes y decisiones son válidas, corresponden a las funciones y competencias que le han sido asignadas. Una segunda garantía se materializa en el hecho de que la autotutela declarativa y ejecutiva de los actos administrativos expedidos por las autoridades públicas, es aplicable también entre ellas, sin consideración al nivel administrativo al que pertenezcan. Esto es posible porque en este último evento se trata del ejercicio de una función legal o constitucional y lo que se protege es la presunción de legalidad y ejecutoriedad del acto, más que la relación existente entre quien lo expide y quien es el destinatario de sus efectos. A esta conclusión es posible llegar tras analizar detenidamente el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, pues en él no se establece ninguna excepción que restrinja el tipo de entes o personas a los que pueden ir dirigidos los actos administrativos; tampoco se evidencian exclusiones respecto a cuáles de ellas pueden solicitar su anulación por la vía jurisdiccional (Fernández Arbeláez, 2015, pp. 107-108).

La diferencia de la autotutela respecto a los particulares y a otras entidades públicas radica en que frente a los primeros se ejerce como un privilegio pues ellos carecen de la capacidad normativa para exigir forzosamente y por sus propios medios el cumplimiento de una obligación a su favor, mientras que, respecto a las segundas se trata del ejercicio de una facultad paritaria, pues todas las autoridades son titulares de ella. Estas dos fianzas normativas permiten que la autotutela administrativa funja como un instrumento que ayuda a mantener la integridad del estado unitario. Su aplicación conjunta sirve al propósito de prevenir interferencias ilegítimas y la apropiación arbitraria de las competencias que, de unas entidades territoriales, suelen hacer la Nación u otras del mismo o diferente nivel administrativo. Así las cosas, la estricta sujeción al marco de distribución de competencias institucionalizado por el orden constitucional vigente y la aplicación de la autotutela respecto a los particulares y a otras entidades públicas, orientan las actuaciones administrativas hacia

el cumplimiento de los fines de las autoridades que las realizan y al de los esenciales del Estado, en cuanto fortalecen la autonomía territorial y promueven la unidad del Estado.

3.3.3. Limitaciones a la autotutela administrativa en los estados constitucionales excepcionales

Partiendo del hecho que el ejercicio de las competencias que les corresponden es un derecho constitucional de las entidades territoriales (artículo 287 constitucional) y que se instrumentaliza a través de los actos administrativos expedidos por ellas, puede afirmarse que la autotutela representa un medio de especial importancia para garantizar la integridad de la autonomía regional y local, en cuanto brinda una protección jurídica especial para su legalidad y dispone de herramientas con poder jurídico para exigir materialmente su cumplimiento, aún por la vía forzosa. Bajo este supuesto, la autotutela permite que los actos a través de los cuales autónomamente se imparten órdenes, se adoptan medidas y decisiones o se resuelven trámites administrativos se apliquen de forma inmediata y posean verdadera fuerza material, atributos sin los cuales la función pública no podría desarrollarse con la eficacia, economía y celeridad exigidas por la misma norma superior (artículo 209). En resumen, el acto administrativo es el título jurídico por el que se materializa el ejercicio de la competencia, mientras que la autotutela, es el medio para exigir el resultado esperado de su cumplimiento.

En este sentido, cualquier medida que limite, restrinja o condicione el ejercicio de la autotutela impactará de la misma manera la autonomía territorial. La forma en que el Gobierno Nacional pretendió impartir instrucciones para el mantenimiento del orden público durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 resultó ser un buen ejemplo para ilustrar esta situación. Como se expuso en el numeral 3.1.3 de este trabajo, el Gobierno Nacional introdujo, en un gran número de decretos, disposiciones que obligaban a los gobernadores y alcaldes a que todas las medidas que pretendieran implementar en sus territorios debían ser informadas de manera inmediata al Ministerio del Interior y ser aprobadas por él, so pena de convertirse en sujetos disciplinables por la evasión del cumplimiento de este deber. El uso reiterado de esta fórmula dispositiva y el temor a eventuales acciones disciplinarias iniciadas en su contra creó en los gobernantes regionales y locales la convicción de que no sólo era legítima, sino también necesaria. Por esta vía se formalizó una clase especial de legitimación

y aprobación previa de las actuaciones territoriales, pues por disposición reglamentaria del presidente de la República, la expedición y la entrada en vigencia de los actos administrativos que ordenaban la adopción de medidas referentes al orden público estuvo condicionada a la aprobación previa de ese Ministerio.

Este requisito formal cobró tanta fuerza que llegó a ser incluido como parte fundamental de la motivación de los actos administrativos expedidos territorialmente. Si se tiene en cuenta i) que sus llamadas instrucciones no buscaron impartir pautas específicas de actuación, sino controlar el alcance y la ejecución de las medidas adoptadas territorialmente en materia de orden público; ii) que entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales no existe una relación jerárquica sino de complementariedad; iii) que respecto al orden público, como competencia constitucional y legal, ejercen una autonomía parcial; y iv) que la autotutela es una facultad oponible tanto a los particulares como a otras autoridades públicas, es posible afirmar que el presidente desconoció el significado y alcance de la autotutela como esfera normativa de protección de la legalidad del acto administrativo y garantía de su eficacia material. En otras palabras, el Gobierno Nacional, en uso de una facultad presuntamente excepcional y a través de disposiciones reglamentarias indefinidas temporalmente, pretendió sustituir los efectos jurídicos de una presunción legal y ejercer control previo de los actos administrativos, posibilidad proscrita claramente por la Ley 1437 de 2011. Así, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción y la emergencia sanitaria causada por la COVID-19 desconocieron la autotutela y, en consecuencia, limitaron también la autonomía territorial.

Con fundamento en las disertaciones que anteceden, resulta fundado sostener que i) la autotutela consiste en el ejercicio de prerrogativas o privilegios que el ordenamiento jurídico le concede a la administración pública; ii) las autoridades públicas no necesitan someter sus actos administrativos a juicio declarativo de legalidad para que sean exigibles y vinculantes, pues se presumen legales; iii) la administración puede exigir directa y unilateralmente el cumplimiento forzoso de órdenes y disposiciones aplicando sus propios medios de coacción y sin tener que acudir a la jurisdicción; iv) la autotutela declarativa y ejecutiva de los actos administrativos expedidos por las autoridades públicas es aplicable

también entre ellas; v) la autotutela administrativa funge como un instrumento que ayuda a mantener la integridad del estado unitario.

Conclusiones

Por declaración constitucional expresa Colombia se autoproclama como un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales que la conforman. Tal declaración tiene lugar dentro de lo que la Constitución Política de 1991 denominó principios fundamentales y, como este nombre lo indica, sostienen tanto la forma de Estado como el tipo de gobierno dispuestos por el constituyente. La consagración constitucional de la descentralización administrativa como forma de organización territorial introdujo un nuevo paradigma administrativo, a partir del cual, se superó el excesivo centralismo de la constitución anterior y se reconfiguró estructuralmente el ejercicio del poder público bajo la premisa de la transferencia de competencias y atribuciones a entes territoriales para que estos las ejerzan en su nombre y por su cuenta. La descentralización y la autonomía son consideradas principios fundamentales de la Constitución Política de 1991, pues contienen disposiciones normativas de aplicación inmediata que establecen las bases de la organización jurídica y política del Estado, a partir de los cuales, se legitima el sistema que institucionaliza la organización territorial del Estado y se valida la fuerza vinculante de las normas que la regulan.

Aunque lo anterior implica el reconocimiento de la autonomía como atributo constitucional y base de la descentralización administrativa, no la hace absoluta, dado que su ejercicio está limitado por principios de origen constitucional y desarrollo legal que, mediante una relación de medio a fin, racionalizan su uso, lo circunscriben al ámbito administrativo, garantizan el mantenimiento del Estado unitario y el cumplimiento efectivo de sus fines esenciales. Uno de estos principios es el de la colaboración armónica y configura el deber sobre el cual se edifica la relación de complementariedad que existe entre los principios que orientan el ejercicio de la función administrativa y funge como el factor de cohesión jurídica y administrativa que ubica la autonomía de las entidades territoriales dentro de un marco general y más amplio representado en los fines del Estado unitario. Dicho diseño institucional del Estado unitario comporta un arquetipo híbrido de organización administrativa y territorial que integra el principio de centralización política y descentralización administrativa, lo que implica entender que, en el actual contexto constitucional, la autonomía territorial no implica la desnaturalización de la unidad del Estado.

Los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a estos temas giraron en torno al análisis realizado del principio de autonomía territorial y su compatibilidad con el modelo de Estado unitario. Así comenzó a construirse la línea argumentativa que fijó las bases para definir el sentido y el alcance de la descentralización administrativa y de la autonomía de las entidades territoriales como principios constitucionales fundamentales del modelo institucional de organización política y administrativa. A partir de ellos, la Corte desarrolló los conceptos neurálgicos con los que logró estructurar su doctrina y sistematizar su jurisprudencia, saber, la descentralización administrativa y la autonomía territorial como principios fundamentales del modelo institucional de organización territorial en Colombia; la compatibilidad entre la descentralización y la autonomía con el modelo de República unitaria; el reducto mínimo de la autonomía en la Constitución Política de 1991; la naturaleza relativa de la autonomía; y el carácter ambiguo de la definición conceptual de la descentralización y la autonomía.

El funcionamiento del Estado, como unidad política, está basado en una concepción deóntica, según la cual, el ejercicio ordinario del poder tiene lugar en escenarios de normalidad fáctica y jurídica. Sin embargo, pueden suceder acontecimientos antrópicos o fenómenos naturales con la capacidad de alterar las condiciones ordinarias de vida. Estas situaciones anómalas y excepcionales que rompen la normalidad bajo la cual funciona y actúa el régimen constitucional ordinario del Estado social de derecho y, ante las cuales, las medidas ordinarias resultan insuficientes o son inoperantes, fungen como las causales constitucionales para declarar los estados de excepción. A través de ellos, se le atribuyen temporalmente potestades extraordinarias al presidente de la República para adoptar medidas que permitan la atención de la crisis y el restablecimiento del orden. Sin importar las condiciones políticas o el contexto jurídico en el que se declaran, los estados de excepción producen una tensión innegable entre la necesidad de mantener la unidad e integridad política del Estado y la obligación de proteger los derechos fundamentales de sus asociados.

Sin embargo, por disposición constitucional su declaratoria y ejercicio, están sometidas a principios, controles y preceptos legislativos estatutarios que reflejan el esfuerzo y la preocupación de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente por construir un mecanismo que permitiera hacerle frente a tales situaciones, pero sin dar lugar al

desequilibrio institucional, a las extralimitaciones funcionales y a la vulneración sistemática de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Dichos mecanismos, aunque son de diferente índole y pueden consagrarse a través de instrumentos jurídicos diversos, comparten un origen constitucional común del que derivan su fundamento y legitimidad, permiten hacer frente a la discrecionalidad del presidente de la República; disponen parámetros jurídicos y operativos que tratan de impedir que dichas medidas y atribuciones, que por naturaleza son temporales y transitorias, se implementen o asimilen con carácter permanente. La función más importante que desempeñan consiste en levantar barreras constitucionales y legales que buscan proteger el núcleo esencial de los derechos y las libertades fundamentales de posibles limitaciones ilegítimas o excesivas provenientes del ejecutivo nacional.

Su aplicación tiene la capacidad de accionar la marcha de diferentes órganos jurisdiccionales y del legislador, para que éstos, desde su campo de acción y ámbito funcional, se pronuncien sobre la exequibilidad (Corte Constitucional), la legalidad (Jurisdicción Contencioso Administrativa) o la conveniencia y oportunidad (Congreso de la República) de la declaratoria de un régimen excepcional. Estos controles no son incompatibles ni excluyentes, y pueden ser concurrentes, pues su ejercicio fue atribuido a autoridades públicas específicas, tienen propósitos diversos, implican análisis de diferente naturaleza y tienen caracteres opuestos. Sin embargo, en casos como el del estado de emergencia económico, social y ecológico declarado para conjurar la crisis a causa de la COVID-19 y evitar la expansión de sus efectos, las medidas implementadas logran superar exitosamente estos controles, lo que obligó a realizar un análisis de la forma en que éstas afectaron el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y de su capacidad para alterar el normal funcionamiento del Estado social de derecho.

La revisión de las causas que llevaron a declarar estados de emergencia entre 1991 y 2019, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, pone en evidencia la tendencia de que están asociadas principalmente a fenómenos naturales y a situaciones de orden económico. La atención de las primeras implica la adopción de medidas que, si bien son extraordinarias, se aplican en contextos territoriales muy definidos y se orientan a la atención social, la reincorporación productiva y el restablecimiento de los derechos de los

afectados. En el caso de las segundas, la respuesta ha sido la implementación de medidas generales y la expedición de regulaciones concretas que, aunque se aplican en todo el territorio nacional, tienen como propósito exclusivamente intervenir la economía y establecer, modificar o extinguir obligaciones financieras. Por lo tanto, no fue muy frecuente encontrar que, en los regímenes excepcionales declarados dentro de este periodo, se establecieran medidas para el mantenimiento o la recuperación del orden público en todo el territorio nacional. En este escenario específico, el Decreto 417 de 2020 representa un verdadero punto de inflexión al incluir, como parte de su contenido, la enunciación de algunas de las medidas cuya adopción se pretendía.

Dentro del periodo que comprende la vigencia de los estados de excepción de emergencia económica, ecológica y social, fueron expedidos 115 decretos legislativos, situación que es, en sí misma, la prueba irrefutable del ejercicio desmesurado de una función impropia y del quebrantamiento legitimado del orden constitucional ordinario. Por la vía extraordinaria y bajo el concepto de la anormalidad, se regularon muchas de las esferas de la vida política, económica y jurídica del país. Este extenso y disímil marco normativo trazó la senda de legitimidad por la que transitaron todas las medidas adoptadas durante el estado de excepción por emergencia. Fueron las libertades individuales y el ejercicio de algunos derechos fundamentales los más afectados con este proceder. Sin embargo, el funcionamiento de las ramas del poder público no fue ajeno a la disruptiva ocasionada por las medidas implementadas para contener la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Esta situación configuró un paradigma diferente en relación con la forma en que interactuaron las entidades territoriales de los diferentes órdenes administrativos con el Gobierno Nacional, pues se cimentó en la idea de un sistema presidencial que concentró en sí mismo los poderes y facultades requeridos para enfrentar la pandemia y convirtió la excepcionalidad de sus actuaciones en regla general para potenciarse y fortalecer el modelo centralista. Esto le permitió formalizar una suerte de legitimación previa de las actuaciones de las entidades territoriales fundada en la interpretación y la aplicación extensiva del principio de colaboración armónica e institucionalizar la intromisión sistemática del ejercicio de las competencias de unas entidades sobre otras al mejor estilo de una imposición

jerárquica que constitucional y legalmente no existe, ni tiene fundamento. Respecto a la Rama Legislativa, el presidente ejerció con especial interés y fluidez la facultad legislativa de la que fue investido. Por su parte, a la Rama Judicial se le impuso la tarea descomunal de migrar a la virtualidad sin contar con los recursos financieros y humanos necesarios y sin disponer de la infraestructura física y tecnológica adecuada para la prestación del servicio público de justicia en estas condiciones, generando con ello una gran crisis de legitimidad.

A pesar de estos mecanismos de control, durante los estados de emergencia económica, ecológica y social declarados durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, se adoptaron medidas que limitaron el ejercicio de la autonomía territorial en materia de orden público. Por medio del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 el presidente asumió el manejo del orden público. También, expidió otros que le permitieron tener injerencia directa en las decisiones de los entes descentralizados. Las facultades extraordinarias que asumió con este decreto ya hacían parte de las atribuciones que, según la Constitución Política de 1991, le corresponden como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. La determinación de las razones que llevaron a elegir la vía excepcional debió fundarse en un juicio de necesidad y proporcionalidad realizado para establecer que asumir el control del orden público era imperativo y que, de no haberlo hecho, éste al igual que la seguridad y la convivencia ciudadana, se habrían puesto en grave e inminente riesgo. La valoración realizada por el ejecutivo, comportó un ejercicio defectuoso de la facultad concedida al presidente para valorar las circunstancias de tiempo, modo y lugar prevalentes al momento de tomar la decisión de expedir el Decreto.

El Gobierno Nacional, en su afán de reivindicar su titularidad sobre esta competencia, aplicó ágilmente un viraje interpretativo en el sentido y el alcance del principio de colaboración armónica. Esta maniobra jurídica y administrativa consistió en que, bajo la apariencia de una interrelación mancomunada, el presidente dictó gran cantidad de decretos con los que se impusieron deberes, se impartieron instrucciones y se instrumentalizaron procedimientos de aprobación previa de las decisiones o las medidas adoptadas por las entidades territoriales, garantizando así el ejercicio de un control integral y automático sobre estas actuaciones. Su contenido y aplicación hicieron del principio de colaboración armónica un mecanismo de control exorbitante y una limitación a la descentralización administrativa,

pues lejos de establecer mecanismos de coordinación y control recíproco, configuraron instrumentos para la restricción excesiva del ejercicio de la autonomía territorial y el rompimiento del equilibrio institucional. En el contexto del presente trabajo, esto significa que la aplicación reiterada de un mecanismo excepcional de origen constitucional puede dar lugar a la irrupción funcional, al desdibujamiento de la autonomía territorial y a la repotenciación del presidencialismo

El Gobierno Nacional introdujo, en todos los decretos analizados, disposiciones que obligaban a los gobernadores y alcaldes a que todas las medidas que pretendieran implementar en sus territorios debían ser informadas de manera inmediata al Ministerio del Interior y ser aprobadas por él, so pena de convertirse en sujetos disciplinables por la evasión del cumplimiento de este deber. Por medio de esta intromisión sistemática, el primer mandatario del país logró institucionalizar formalmente tanto un deber como un requisito de validez para la adopción de las medidas territoriales en materia de orden público. Apelar a la normalización de la excepción, le permitió socavar la autonomía territorial para insertar obligaciones que garantizaron la preponderancia administrativa de sus medidas y el control previo y automático de las implementadas en los departamentos y municipios. Así condicionó sistemáticamente la autonomía territorial en materia de orden público, pues a través de imperativos reglamentarios logró que el Ministerio del Interior asumiera un rol activo y preponderante en la implementación de medidas territoriales para el manejo del orden público en el contexto de la pandemia.

El cumplimiento continuado que le dieron los gobernadores y alcaldes a la obligación de solicitarle al Ministerio del Interior la aprobación de todas las medidas que pretendieran implementar efectivamente en materia de orden público dentro del marco de la pandemia ocasionó que esta forma de actuar se replicara a nivel territorial. Algunos gobernadores sometieron a consideración previa de los alcaldes las medidas que decidían implementar dentro de sus territorios, mientras que los alcaldes de varios municipios respondieron a este fenómeno de legitimación sucesiva con la expedición de actos administrativos para adoptar a nivel local las medidas del gobierno departamental. Tanto el gobernador de Antioquia como los alcaldes de los municipios de este departamento se embarcaron innecesariamente en la búsqueda de una legitimidad que ya ostentaban. El primero no hubiera tenido que concertar

las medidas que consideraba procedentes para conjurar, en el territorio del Departamento, la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19; mientras que, en el caso de los segundos, es válido afirmar que la expedición de los decretos municipales para adoptar en el nivel local las medidas ordenadas por el Gobierno Departamental fue innecesaria y, además, improcedente.

Algunos de los decretos expedidos para la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19 fueron expedidos durante la vigencia de cada una de las declaratorias del estado de emergencia realizadas. Sin embargo, muchos otros decretos nacionales fueron expedidos con posterioridad al 5 de junio de 2020, fecha en la que terminó la vigencia de la última declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. El Gobierno Nacional usó la declaratoria de la emergencia sanitaria como un legitimador temporal de las decisiones contenidas en los decretos expedidos. Hábilmente logró ampliar el margen temporal de la declaratoria de los estados de excepción, por naturaleza transitoria y restrictiva, utilizando para ello un acto administrativo de contenido técnico y sanitario. Bajo esta metodología, el presidente pudo mantener concentrado el manejo del orden público indefinidamente en el tiempo a sabiendas de que esta medida era especial y transitoria.

Igualmente, transgredió los límites constitucionales que definen la autonomía territorial como un elemento esencial de la descentralización administrativa, en cuanto, aplicó la coordinación armónica como una imposición vertical de deberes y obligaciones orientada a la limitación ilegítima de funciones pertenecientes a las entidades públicas. Así, lo que debió ser una relación de complementariedad entre la Nación y las entidades territoriales devino en una limitación al reducto constitucional de su autonomía que facilitó la limitación de su alcance y facilitó la materialización de desviaciones constitucionales consistentes en intromisiones sistemáticas en el ejercicio de sus funciones y la jerarquización ilegítima de las relaciones interadministrativas. Lo anterior pone de manifiesto que el Gobierno Nacional, en uso de una facultad presuntamente excepcional y a través de disposiciones normativas indefinidas temporalmente, pretendió sustituir los efectos jurídicos de la presunción legal de validez de los actos administrativos de las entidades territoriales y ejercer control previo sobre ellos. Así, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional durante los estados de

excepción y la emergencia sanitaria causada por la COVID-19 desconocieron la autotutela y, en consecuencia, limitaron también la autonomía territorial.

Referencias

- Agudelo Ramírez, A. y Zuluaga Cruz, M.L. (2022). Educación (Rural) en tiempos de pandemia. Brecha digital y desigualdad social. *Revista de Investigación Formativa del Programa de Sociología. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades ECSAH*, 2(1), 74-89. <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/sociologico/article/view/5492/5792>
- Alarcón Peña, A. (2021). Administración de Justicia en tiempos de pandemia. *Revista Prolegómenos*, 24(47), 7-9. <https://doi.org/10.18359/prole.5707>
- Alexy, R. (2009). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, (11), 3-14. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>
- Arango Restrepo, A.C. (2020). ¿Son los estados de excepción el problema? El ejercicio de la función legislativa a partir de la delegación expresa del Congreso: el caso colombiano. *Revista Derecho del Estado*, 46, 189-2022. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n46.08>
- Arenas Mendoza, H.A. (2015). La organización del Estado durante la vigencia de la Constitución Política Conservadora de 1886 en Colombia (1886-1991). En: G. Bula Escobar, A. Namén Vargas y Zambrano Cetina, W. *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra* (pp. 853-888). Grupo Editorial Ibáñez.
- Barbosa Cardona, O. (2007). Relaciones intergubernamentales en Colombia. *Cuadernos de Administración*, 36(37), 188-221. <https://www.redalyc.org/pdf/2250/225020349007.pdf>
- Barrera Varela, P.J. (2020). Dos efectos de la COVID-19 en Colombia: profundización de la desigualdad y retorno al hiperpresidencialismo. *Revista Derecho y Realidad*, 18(36), 59-88. <https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n36.2020.12158>
- Barreto-Rozo, A. (2011). El proyecto constitucional de la separación de poderes en el Estado colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX. *Vniversitas*, 122, 213-260. <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n122/n122a09.pdf>

- Bonet de Viola, A. M., Vidal, E. A., Piba, E., Saidler, S., Schierano, V., & Del paso, M. (2021). La primacía de los derechos sociales relacionados con un nivel de vida adecuado: una reivindicación (in)esperada de la pandemia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 51(134), 83-99. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v51n134.a04>
- Botero Bernal, A y Cajas-Sarria, M.A. (2021). El hiperpresidencialismo colombiano y el Acuerdo de Paz de la Habana. *Universitas*, 70, 2-28. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.hcap>
- Cabeza-Morales, I. (2015). Cohesión territorial: organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano-Territorial*, 25 (1), 1-7. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40147>
- Cifuentes Muñoz, E. (2002). Los estados de excepción constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, 8 (11), 117-146. <https://www.redalyc.org/pdf/197/19780109.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad. (15 de junio de 2021). *Los retos de la justicia tras las crisis*. Recuperado de: https://www.compite.com.co/blog_cpc/los-retos-de-la-justicia-tras-la-crisis/#:~:text=En%20Colombia%20la%20justicia%20enfrenta,impactan%20la%20ocalidad%20del%20servicio .
- Cordero Quinzacara, E. (2009). Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno. *Revista Ius Et Praxis*, 15(2), 11-49. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v15n2/art02.pdf>
- Cossio Sepúlveda, D.L. y Giraldo Urrego, L.M. (2020). El estado de excepción como norma. Una mirada crítica a propósito de la emergencia generada por la COVID-19. *Opinión Jurídica*, 19(40), 277-294. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/3330/3131>
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Evaluación de la descentralización administrativa en Colombia: balance de una década*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf
- Díaz Díez, C. (2021). El “desarrollo de los decretos legislativos” criterio para el control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales y el mandato de su interpretación conforme con la tutela judicial efectiva. *Revista de la Facultad de*

- Derecho y Ciencias Políticas*, 51(135), 467-488.
<https://doi.org/10.18566/rfdcp.v51n135.a08>
- Duque Cante, N. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. *Administración y Desarrollo*, 37 (51), 109-124.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403468>
- Duque Cante, N. (2012). Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial. *Análisis Político*, 25 (76), 175-190.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43501>
- Duque Correa, M.C. (2015). Evolución de los textos constitucionales sobre estados de excepción en Colombia, entre 1886 y 1991. *Revista CES Derecho*, 6 (2), 22-45.
<https://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/3660>
- Echeverri Uruburu, Álvaro. (2013). La noción del servicio público y el Estado Social de Derecho. *Novum Jus*, 7(2), 111-127.
<https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/658/676>
- Estrada Vélez, S. (2016). Los principios generales del derecho en el artículo 230 de la Constitución Política. ¿Normas morales o normas jurídicas? *Revista Opinión Jurídica*, 15 (30), 47-66.
<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/2018>
- Estupiñán Achury, L. (2012). El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno. *Revista Opinión Jurídica*, 11 (21), 19-38.
<https://www.redalyc.org/pdf/945/94524419002.pdf>
- Estupiñán Achury, L. (2020). La organización territorial de Colombia. Una lectura a 30 años de la Constitución Política de 1991. En Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración, Universitat de València (Ed.), *Cuadernos Constitucionales*, año 2020 N° 1, (pp.103-122). Universitat de València.
<https://ojs.uv.es/index.php/cuadernosconstitucionales/issue/viewIssue/1402/281>
- Estupiñán Achury, L. (2021). Descentralización y autonomía en fase de pandemia: Centralismo que mata. En: C. Storini (Ed.), J. Chalco (Ed.) y M.C. Gómez (Ed.),

- Justicia Social en época de pandemia: reflexiones desde lo andino (pp.149-172). Universidad del Azuay. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7972430>
- Farinós Dasí, J. (2018). “Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)”. En Estupiñán Achury, L., Moreno González, G. y Montiel Márquez, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 105-132. <https://doi.org/10.18041/9789585466715>.
- Fernández Arbeláez, I.M. (2015). *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*. Universidad La Gran Colombia y Editorial Universitaria. https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/files/editorial/manual_derecho_procesal_T1_V1.pdf
- Fix-Zamudio, Héctor. (2004). Los estados de excepción y la defensa de la Constitución. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 38(11), 801-860. <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37n111/v37n111a02.pdf>
- Garay Salamanca, L.J. (2003). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (8), 51-77. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i8.7364>.
- García de Enterría, E. (1974). La formación histórica del principio de autotutela de la Administración. *Revista Moneda y Crédito*, 128, 59-87. <https://www.uv.es/correa/troncal/resources/autotutelaenterria.pdf>
- García Largo, A.B., Colmenares Laguado, J. E. y Rolon Omaña, G.A. (2014). La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991. *Hipótesis Libre*, (9), 1-17. <http://biblos.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/hipotesis/article/view/138>
- García Martínez, G. (2020). La construcción doctrinal y jurisprudencial del concepto de domicilio como límite a la autotutela ejecutiva de la Administración. *Revista de Estudios Jurídicos*, 20, 124-153. <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/5910/5242>
- García Parra, Y.I. (2018). El poder de policía en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016. *Pensamiento Jurídico*, 47, 201-233. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/61050/pdf>

- García Villegas, M y Uprimny, R. (2005). ¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial en los estados de excepción. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_198.pdf
- García Villegas, M. (2002). Notas preliminares para la caracterización del derecho en América Latina. *El otro derecho*, 26-27, 13-48. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2904/NotaspreliminaresparalacaracterizaciondelderechoenAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- García Villegas, M. (2014). Derecho a falta de democracia: la juridización del régimen político colombiano. *Análisis político*, 82, 167-195. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49413>
- Gómez Jiménez, A. (2003). Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa. *Cuadernos de Economía*, 22 (38), 199-238. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/10396>
- Gómez, V y Riaño, A.F. (22 de octubre de 2020). *El acceso a la administración de justicia en tiempos de pandemia: un reto institucional*. Recuperado el 13 de abril de 2023. <https://www.priascadavid.com/?p=1204https%3A%2F%2Fwww.priascadavid.com%2F%3Fp%3D1204>
- González Becerra, L. (2021). Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador. *Revista de Derecho Fiscal*, (18), 143-164. <https://doi.org/10.18601/16926722.n18.06>
- González Salas, E.A. (2011). El sistema nacional de competencias y la descentralización administrativa en Colombia. Documento de trabajo, Programa Capacidades. https://cooperacionalemana.pe/GD/560/127_COLOMBIA-ilovepdf-compressed.pdf
- Gordillo, A. (2011). Tratado de Derecho Administrativo. (10a ed. Tomo 3). Fundación de Derecho Administrativo. <http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/bitstream/54000/1345/1/Gordillo-%20Derecho%20administrativo.%20Tomo%20III.pdf>
- Grossi, P. (2003). *Mitología jurídica de la modernidad* (Martínez Neira, M, Trad). Editorial Trotta.

- Herdeger, M. (10 de feb. De 2021). El Estado de derecho en las garras de la pandemia. *Ámbito Jurídico*, Columna de opinión. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/constitucional-y-derechos-humanos/el-estado-de-derecho-en-las-garras-de>
- Herrera Llanos, W. (2004). La rama ejecutiva del poder público. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 21, 250-282. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347504>
- Jiménez-Ramírez, M.C. (2021). Democracia constitucional y crisis sanitaria. Reflexiones en torno a la pandemia y el diseño constitucional. *Revista Jurídicas*, 18(1), 91-108. <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.1.6>.
- Jolly, J.F. (2009). La puesta en marcha de la descentralización y los retos de la territorialización de la acción pública en Colombia. Un análisis de la actividad normativa y de las Sentencias de la Corte Constitucional entre 1991 y 2002. *Revista Opera*, (9), 99-120. <https://www.redalyc.org/pdf/675/67515007007.pdf>
- Lasalle, F. (1999). *¿Qué es una Constitución?* (Roces, W, Trad). elaleph.com, Ed. (Obra original publicada en 1862). https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_FerdinandQue_Es_Una_Constitucion.pdf
- Leiva Ramírez, E. (2015). Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (35), 41-63. <https://doi.org/10.18601/01229893.n35.03>.
- Leiva Ramírez, E. (2015). Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (35), 41-63. <https://doi.org/10.18601/01229893.n35.03>
- Mendoza Saavedra, R. (2016). *Descentralización, instituciones y organizaciones: trayectoria en Colombia*. [Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37578/1/T37164.pdf>
- Miguez Macho, L. (2015). Autotutela administrativa y tutela judicial efectiva: nuevas perspectivas para el proceso contencioso-administrativo. *Revista General de Derecho Administrativo*, 38, 1-19. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504625>

- Mira González, C.M. (2016). Los estados de excepción en Colombia y aplicación del principio de proporcionalidad: un análisis de seis casos representativos. *Opinión Jurídica*, 15(29), 141-163. <http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1721/1664>
- Molina Betancur, C.M. (2004). Jurisprudencia constitucional y territorio. *Opinión Jurídica*, 3(5), 11-42 <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1321>
- Naciones Unidas Colombia. (2020). Análisis del impacto socio-económico en la crisis COVID-19. 51-52 [Archivo PDF]. https://colombia.un.org/sites/default/files/2021-11/Analisis-de-Impacto-Socio-economico-en-la-crisis-COVID-19-sin-Prologo-VF_compressed1.pdf
- Niño Muñoz, D.P y González Rojas, C.A. (2022). Las restricciones a las libertades individuales en tiempos de pandemia. En Noguera Calderón, R. (Ed). *Seguridad, migración y educación en tiempos de pandemia*, (pp. 255-285). Universidad Sergio Arboleda. <http://hdl.handle.net/11232/1862>
- Noguera Alcalá, H. (2017). La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios Constitucionales*, 15(2), 15-82. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v15n2/0718-5200-estconst-15-02-00015.pdf>
- Obando Camino, I. (2016). Panorama de la autotutela administrativa en el código de aguas. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 22, 195-207. <https://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/3636/3426>
- Oelckers Camus, O. (1978). El principio de la autotutela como administrativa como privilegio de la Administración Pública. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2, 121-136. <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/23>
- Ortega Ruiz, L.G. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Universidad Católica de Colombia.
- Pavlovich Jiménez, G.C. (2008). El estado de excepción: la tensión entre la política y el derecho. *Justicia Juris*, 10, 37-49. <http://hdl.handle.net/11619/1044>
- Penagos, G. (2003). La descentralización territorial en el Estado unitario. *Universitas*, 52(105), 9-24. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14839>

- Quinche Ramírez, M.F. (2014). *El precedente judicial y sus reglas*. Universidad del Rosario y Legis.
- Restrepo Tamayo, J.F. (2020). *Estructura constitucional del estado colombiano*. Ibáñez.
- Robledo Silva, P. (2006). Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana. *Revista Derecho del Estado*, 18, 127-152. <https://www.redalyc.org/pdf/3376/337630227007.pdf>
- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Robledo Silva, P. (2016). Los Principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias en materia minera. En J.C. Henao Pérez y Díaz Ángel, S. *ADAQA. Capítulos en libro de investigación – Grupo de Investigación: Derecho Administrativo* (pp. 228-268). Grupo Editorial Ibáñez.
- Robles-Sánchez, J.I. (2021). Salud mental en tiempos de pandemia: la pandemia paralela. *Sanidad Militar*, 77(2), 69-72. <https://dx.doi.org/10.4321/s1887-85712021000200001>.
- Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo General y colombiano*. Temis.
- Rodríguez, J.A. (2001). El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. *Cuadernos de economía*, 20(35), 163-203. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4935144>
- Rúa Delgado, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado Social de Derecho. Una revisión desde el caso colombiano. *Revista Ius et Praxis*, 19 (2), 85-122. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v19n2/art04.pdf>
- Sánchez Cubides, P.A. (2015). El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia. *Derecho y realidad*, 23(25), 13-42. <https://doi.org/10.19053/16923936.v13.n25.2015.4416>
- Sánchez Gómez, J.S. (2020). Estado de excepción por coronavirus en Colombia: Entre la colaboración armónica y la descentralización. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 188-206. <https://revpoliticass.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/154/211>

- Sánchez Hernández, H.A. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *IUSTA*, 2(45), 81-106. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2016.0045.04>
- Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación administrativa*, N° 230-231, 11-30. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5284/5338>
- Sandoval, D y Murgueitio, C. (2021). Marco de referencia para las estrategias de transformación e inclusión productiva. En *Colombia después de la pandemia: La urgencia de lo estructural*, (pp. 3-19). Econometría Consultores S.A. https://econometria.com.co/wp-content/uploads/2022/02/Colombia-Despues-de-la-Pandemia_Econometria.pdf
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio Gamboa, J.O. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Silva-Fernández, R. (2016). Los estados de excepción como legitimación de un estado de cosas inconstitucional: expresión del pseudoconstitucionalismo. *Revista Eleuthera*, 15, 46-58. DOI: <https://doi.org/10.17151/eleu.2016.15.4>
- Soto Uribe, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Ópera*, 3(3),133-152. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1243>
- Suárez Rodríguez, J. (2016). El fundamento de los principios jurídicos: una cuestión problemática. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 16(30), 51-62. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/533/453>
- Suelt Cock, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1), 158-200. <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v10n1/v10n1a6.pdf>
- Tobón Tobón, M.L y Mendieta González, D. (2017). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Opinión jurídica*, 16 (31), 67-88. <https://dx.doi.org/10.22395/ojum.v16n31a3>

- Troper, M. (2017). El estado de excepción no tiene nada de excepcional. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 14(27), 193-204. https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/PDFs/ReDCE_27.pdf
- Ulloa Castrillón, L.F. (2020). Responsabilidad estatal del gobierno legislador en el marco del COVID-19. *IUSTA*, 53, 69-105. <https://doi.org/10.15332/25005286.6272>
- Valencia Villa, H. (1987). Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano (1a ed). Universidad Nacional del Colombia y Fondo Editorial CEREC.
- Valencia-Tello, D.C y Karam De Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda del equilibrio entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23(1), 171-194. <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/3606/3616>
- Vanegas Gil, P.P. (2011). La Constitución colombiana y los estados de excepción. Veinte años después. *Revista Derecho del Estado*, 27, 261-290. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4274190>
- Vanegas Vásquez, C. y Jaramillo Marín, R.B. (2020). El trabajo y la seguridad social en tiempos de COVID-19. *Opinión Jurídica*, 19(40), 2027-224. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a10>
- Vargas del Campo, J.R. (2003). ¿Es armoniosa la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo? *Revista Derecho del Estado*, 15, 107-116. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/802/760>
- Vargas González, J.E., y Sarmiento Gómez, A. (1997). *Características de la descentralización colombiana*. Organización de las Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7381/S9700020_es.pdf;jsessionid=ni
- Vásquez Santamaría, J.E. (2016). Aproximaciones a la descentralización como fortaleza en la transición normativa de los POT y los gobiernos municipales. *Revista Temas Socio Jurídicos*, 35(70), 39-62. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/download/2501/2137/>
- Vergara Mesa, H.D. (2020) El derecho administrativo interpela en contextos de pandemia. *Opinión jurídica*, 19 (40), 67-90. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a3>

Vergara Mesa, H.D. (2021) El manejo del orden público en Colombia: el mito de la reserva de ley y la preponderancia del poder ejecutivo. *Diálogos de Derecho y Política*, 30 (11), 6-26.

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/349475/20808001>

Viciano Pástor y Ramírez Nárdiz. (2020). Seguridad sanitaria y limitación de derechos fundamentales en Colombia durante la pandemia de COVID-19. *Estudios Constitucionales*, 20(2), 228-256. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v20n2/0718-5200-estconst-20-02-228.pdf>

Vidal Gil, E.J. (2018). Bioética y Derecho: la positivización de los principios. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 52, 23-41. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/6549/5670>

Vidal Perdomo, J. (2014). *Derecho Administrativo*. Legis.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-122 de 1997. [MP Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-191 de 1998. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-004 de 1992. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-070 de 2009. [MP Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1051 de 2001. [MP Alfredo Beltrán Sierra]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1258 de 2001. [MP Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1287 de 2001. [MP Marco Gerardo Monroy Cabra].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-144 de 2015. [MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-145 de 2020. [MP José Fernando Reyes Cuartas].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-156 de 2011. [MP Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-179 de 1994. [MP Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-189 de 2019. [MP Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-204 de 2019. [MP Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-216 de 1994. [MP Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-216 de 2011. [MP Juan Carlos Henao Pérez].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-217 de 2011. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-242 de 2020. [MMPP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-246 de 2004. [MP Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-247 de 2013. [MP Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-248 de 2013. [MP Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-252 de 2010. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-295 de 1993. [MP Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-295 de 1996. [MP Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-300 de 1994. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-426-2002. [MP Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-496 de 1998. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-497A de 1994. [MP Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992. [MP Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-520 de 1994. [MP Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-534 de 1996. [MP Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-556 de 1992. [MP Simón Rodríguez Rodríguez].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-561 de 1999. [MP Alfredo Beltrán Sierra]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-565 de 1996. [MP José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-624 de 2013. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-703 de 2015. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-802 de 2002. [MP Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-838 de 2013. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-916 de 2002. [MP Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-940 de 2002. [MP Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-983 de 2005. [MP Humberto Antonio Sierra Porto].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-098 de 2018. [MP Cristina Pardo Schlesinger].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992. [MP Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-426 de 1992. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sentencia 59 del 24 de mayo de 1990.

Jurisprudencia del Consejo de Estado

Consejo de Estado de Colombia, Radicado 05001-23-31-000-2002-03531-01(17264). [CP Hugo Fernando Bastidas Barcenás].

Consejo de Estado de Colombia, Radicado 25000-23-41-000-2012-00338-01. [CP Guillermo Vargas Ayala].

Consejo de Estado de Colombia, Radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00. [CP Álvaro Namén Vargas].

Consejo de Estado de Colombia, Radicado 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA). [CP María Claudia Rojas Lasso].

Consejo de Estado de Colombia, Radicado 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA) A. [CP Rocío Araujo Oñate].

Legislación

Congreso de la República de Colombia. Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial 41.377 de junio 2.

Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.464 de diciembre 30.

Congreso de la República de Colombia. Ley 137 de 1994. Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia. Diario Oficial 41.379 de junio 2.

Congreso de la República de Colombia. Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial 41.450 de julio 19.

Congreso de la República de Colombia. Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.201 de julio 26.

Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones

previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.464 de diciembre 30.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial 47.956 de enero 18.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48.115 de junio 29.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial 48.483 de julio 6.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Diario Oficial 49.949 de julio 29.

Congreso de la República de Colombia. Ley 2200 de 2022. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. Diario Oficial 51942 de febrero 8.

Decretos nacionales

Decreto 417 de 2020 [legislativo]. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. 17 de marzo de 2020. Diario Oficial No. 51.259.

Decreto 418 de 2020 [Ministerio del Interior]. Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público. 18 de marzo de 2020.

Decreto 420 de 2020 [Ministerio del Interior]. Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19. 18 de marzo de 2020.

Decreto 457 de 2020 [Ministerio del Interior]. 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. 22 de marzo de 2020.

Decreto 531 de 2020 [Ministerio del Interior]. 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. 8 de abril de 2020.

Decreto 593 de 2020 [Ministerio del Interior]. 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. 24 de abril de 2020.

Decreto 637 de 2020 [legislativo]. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. 6 de mayo de 2020. Diario Oficial No. 51.306.

Decreto 749 de 2020 [Ministerio del Interior]. 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. 28 de mayo de 2020.

Decreto 990 de 2020 [Ministerio del Interior]. 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. 9 de julio de 2020.

Decreto 1076 de 2020 [Ministerio del Interior]. 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. 28 de julio de 2020.

Decreto 1168 de 2020 [Ministerio del Interior] Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable. 25 de agosto de 2020.

Decreto 1297 de 2020 [Ministerio del Interior]. Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 del 25 de agosto 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable. 29 de septiembre de 2020.

Decreto 1408 de 2020 [Ministerio del Interior]. Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”, prorrogado por el Decreto 1297 del 29 de septiembre de 2020. 30 de octubre de 2020.

Decreto 1550 de 2020 [Ministerio del Interior]. Por el cual se modifica y proroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable", prorrogado por los Decretos 1297 del 29 de septiembre de 2020 y 1408 del 30 de octubre de 2020. 28 de noviembre de 2020.

Decreto 39 de 2021 [Ministerio del Interior] Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable. 14 de enero de 2021.

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

Decreto 575 de 2021 [Ministerio del Interior]. Por el cual se imparten instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público. 28 de mayo de 2021.

Decreto 580 de 2021 [Ministerio del Interior]. Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19, Y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura. 31 de mayo de 2021.

Decreto 1408 de 2021 [Ministerio del Interior]. 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. 3 de noviembre de 2021.

Decreto 1614 de 2021 [Ministerio del Interior]. Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura. 30 de noviembre de 2021.

Decreto 1615 de 2021 [Ministerio del Interior]. 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. 30 de noviembre de 2021.

Decreto 298 de 2022 [Ministerio del Interior]. Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura. 28 de febrero de 2022.

Decreto 655 de 2022 [Ministerio del Interior]. Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura. 28 de abril de 2022.

Decretos departamentales

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

Decreto 2020070001026 de 2020 [Departamento de Antioquia]. Por medio del cual se modifica el Decreto 2020070001025 de 2020 del Departamento de Antioquia. 20 de marzo de 2020.

Decreto 2020070001030 de 2020 [Departamento de Antioquia]. Por medio del cual se modifica el Decreto 2020070001025 de 2020 del Departamento de Antioquia. 31 de marzo de 2020.

Decreto 2020070001689 de 2020 [Departamento de Antioquia]. Por el cual se declara una cuarentena por la vida en los municipios del Área Metropolitana del Vallé de Aburrá en el Departamento de Antioquia. 15 de julio de 2020.

Decreto 2020070001822 de 2020 [Departamento de Antioquia]. Por el cual se declara una cuarentena por la vida en los municipios del Área Metropolitana del Vallé de Aburrá en el Departamento de Antioquia. 12 de agosto de 2020.

Decreto 2021070001332 de 2021 [Departamento de Antioquia]. Por medio del cual se declara toque de queda, pico y cédula, ley seca por la vida y se dictan otras disposiciones en los municipios del departamento de Antioquia. 8 de abril de 2021.

Decretos municipales

Decreto 0000128 de 2020 [Municipio de Envigado]. Por medio del cual el Municipio de Envigado se adhiere a las medidas sanitarias declaradas por la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno Nacional y Departamental, y se toman otras determinaciones. 12 de marzo de 2020.

Decreto 0000144 de 2020 [Municipio de Envigado]. Por medio del cual se adoptan medidas transitorias y excepcionales por motivos de salubridad pública en el Municipio de Envigado. 20 de marzo de 2020.

Decreto 0000340 de 2020 [Municipio de Envigado]. Por medio del cual se declara una cuarentena por la vida en el Municipio de Envigado. 23 de julio de 2020.

Decreto 422 [Municipio de Itagüí]. Por medio del cual se adoptan las medidas de cuarentena por la vida decretada por la administración departamental de Antioquia y se dictan otras disposiciones. 20 de marzo de 2020.

Decreto 40000395 de 2020 [Municipio de Medellín]. Por medio del cual se otorgan permisos especiales en el marco de la cuarentena por la vida los habitantes de la Ciudad de Medellín para aprovisionamiento de elementos alimentarios, farmacéuticos, entre otros. 21 de marzo de 2020.

Decreto 136 de 2020 [Municipio de Sabaneta]. Por medio del cual se conceden excepciones municipales a la "Cuarentena por la vida" conforme al Decreto No. D2020070001035 expedido por la Gobernación de Antioquia con fecha 19 de marzo del 2020. 20 de marzo de 2020.