



# DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

**¿Constitución en cuarentena  
y democracia en pausa?\***



\* Este documento de trabajo hace parte de las reflexiones académicas de la autora, adscrita al grupo de investigación *Gobierno y Asuntos Públicos* de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Medellín, noviembre 9 de 2021

# ¿Constitución en cuarentena y democracia en pausa?

Elaborado por:  
Luisa Fernanda Cano Blandón<sup>1</sup>

La pandemia del año 2020 implicó la adopción de medidas excepcionales por parte de los gobiernos locales y del Gobierno Nacional en todos los ámbitos. A la preocupación por el aumento de los contagios por COVID-19, y de las personas fallecidas, se le sumaron cuarentenas y toques de queda que aumentaron la zozobra en el territorio nacional. En este contexto quiero compartir tres ideas:

- (i) La primera es que cuando la Constitución corre el riesgo de estar en cuarentena, como lo ha señalado el profesor Rodrigo Uprimny (2020), es necesario fortalecer el control social y la vigilancia ciudadana de los propósitos constitucionales.
- (ii) La segunda idea es que, en un escenario de restricción de derechos, como el provocado por algunas medidas adoptadas en la pandemia, el recurso a la justicia se convierte en un poderoso instrumento de movilización social.
- (iii) La tercera, y última idea que planeo desarrollar, es que el llamado a la unidad no puede devenir en credulidad.

## 1. Constitución en riesgo de cuarentena

Las democracias constitucionales viven en una constante tensión que se manifiesta, entre otros momentos, cuando se reforma la Constitución, o cuando se declaran estados de excepción que, sin duda, constituyen un cortocircuito para la democracia porque, en su vigencia, se altera la separación de poderes y, como señala la Corte Constitucional, “se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley” (Sentencia C-145 de 2020).

---

<sup>1</sup> Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, adscrita al grupo de investigación *Gobierno y Asuntos Públicos*. Abogada, Universidad de Antioquia. Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO (México). Doctora en Derecho, Universidad de los Andes. Correo electrónico: luisa.cano@udea.edu.co.

Tal tensión ocurre, fundamentalmente, porque la Constitución mantiene atados a los órganos democráticos a sus ejes axiales, como lo son la separación de poderes y los derechos fundamentales. En las democracias constitucionales esta excepcionalidad se justifica como una forma de hacer frente a situaciones imprevisibles que acontecen en el país, sin que ello signifique una ruptura con el orden constitucional vigente. Según Uprimny y García (2005),

Algunos estudiosos han considerado que es mejor excluir de los textos constitucionales cualquier referencia a un poder de excepción, puesto que éstos siempre se traducen en una perversión del Estado de derecho. (...) en total oposición al anterior planteamiento, otros sectores argumentan no sólo que los estados de excepción se justifican, sino que éstos deben ser amplios y flexibles, pues sólo de esa manera permiten a las autoridades enfrentar con eficacia las situaciones de crisis y evitar las rupturas institucionales (p.5)

La Constitución colombiana prevé tres tipos de estados de excepción: conmoción interior, guerra externa y emergencia económica, social y ecológica. Esta última fue declarada con motivo de la pandemia en marzo de 2020<sup>2</sup> y prorrogada en el mes de mayo<sup>3</sup>.

Según la Constitución, el presidente adquiere la potestad de proferir decretos legislativos para buscar remediar la situación que originó la crisis y, en todo caso, durante los estados de excepción no se pueden suspender los derechos humanos, ni las libertades fundamentales, ni alterar el funcionamiento de las ramas del poder público.

Con relación a los controles o límites dispuestos por la Constitución, se prevé un control político o de conveniencia, por parte del Congreso de la República, quien podrá modificar los decretos expedidos por el presidente-legislador, y también un control constitucional a través de la revisión que, de forma automática, hace la Corte Constitucional de tales decretos.

En el caso de la excepcionalidad durante la pandemia, el control político fue escaso (Elección visible, 2020). En lugar de revisar con lupa las medidas presidenciales o de proponer proyectos de ley para proteger a las poblaciones más vulnerables por la pandemia, la agenda legislativa priorizó asuntos como la cadena perpetua para violadores y asesinos de niños, proyecto que fue aprobado en junio de 2020 y que muestra el populismo punitivo imperante en el país.

---

<sup>2</sup> Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

<sup>3</sup> Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Con relación al control judicial de los estados de excepción, es la Corte Constitucional la que evalúa el cumplimiento de los aspectos formales y sustanciales, como la proporcionalidad, la temporalidad y la relación directa y específica de las medidas adoptadas con la situación que originó la declaratoria del estado de excepción. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la causa de la declaratoria no solo debe ser grave, sino también imprevista, y que las facultades ordinarias del ejecutivo deben resultar insuficientes para hacerle frente. El control que realiza la Corte, entonces, es automático, integral, participativo, definitivo y estricto (Sentencia C-145 de 2020).

En el marco del estado de emergencia declarado por la pandemia, la Corte profirió 115 sentencias que se ocuparon de evaluar los decretos legislativos expedidos por el presidente. De ellos, 57 fueron declarados constitucionales, 51 se declararon exequibles de forma parcial o con condicionamientos, y 7 inconstitucionales (El Tiempo (1), 2020).

Sin embargo, varias de las medidas que podrían ser más restrictivas para los derechos fundamentales fueron adoptadas por el Gobierno a través de normas ordinarias, y no a la luz de las competencias legislativas excepcionales, por lo cual no fueron objeto de revisión automática por parte de la Corte Constitucional.

Por ejemplo, la declaratoria de cuarentena estricta a nivel nacional, que implicó una importante restricción a la libertad de circulación, fue dispuesta desde el 25 de marzo de 2020 por el Presidente a través de una medida administrativa ordinaria<sup>4</sup> sin contar con autorización constitucional o legal para ello, pese a que la misma Constitución establece que el derecho a circular libremente por el territorio solo se podrá limitar según lo establezca la ley<sup>5</sup>.

En suma, en los meses pasados vivimos una sumatoria de restricciones: a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, se le añadieron confinamientos estrictos en la cuarentena, medidas como toques de queda o ley seca, así como la necesidad de proveer nuestros datos personales en múltiples ocasiones y sin claridad sobre su uso.

---

<sup>4</sup> Decretos 457 y 531 de 2020.

<sup>5</sup> Constitución Política. “Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

Tal escenario, entonces, nos muestra que el control ciudadano en tiempos de excepcionalidad no solamente debe recaer sobre los recursos invertidos para hacer frente a la precariedad generada por la pandemia (labor imprescindible, sin duda), sino también sobre la vigencia de la Constitución y de la democracia misma.

El tiempo actual no nos debería conducir a normalizar la limitación de nuestros derechos, sino a encender alarmas para garantizar la autonomía, las libertades individuales, e incluso la vida. No podemos normalizar la estigmatización de quien piensa diferente, ni podemos normalizar la muerte de los ciudadanos a manos de quienes tienen el deber de protegernos.

Como afirma la profesora Marina Garcés (2019), “la fascinación por el apocalipsis domina la escena política”. Por supuesto, enfrentar la pandemia no solamente ha sido un reto para nuestros gobernantes, sino también una oportunidad de exhibición mediática y un recurso político.

Recordemos que el año 2019 se caracterizó por una movilización social sin precedentes en el país. Ese año terminó con una desaprobación de la gestión presidencial del 70% (Portafolio, 2019)<sup>6</sup>.

Una encuesta realizada en septiembre de 2020 mostró que el 55% de los preguntados desaprobó la gestión de Duque, mientras su favorabilidad se ubicó en el 38%. Ello indica que la desaprobación del presidente bajó del 70% en 2019 al 55% en el contexto de la pandemia, en el cual aumentó la exposición mediática del mandatario.

En efecto, desde el inicio de la cuarentena en marzo de 2020, el presidente apareció diariamente en la televisión nacional entre las 6 y las 7 de la noche para conducir su programa Prevención y Acción, cuyo fin era comunicar las acciones desarrolladas por el ejecutivo para enfrentar la pandemia. El Gobierno justificó tal exposición mediática como una herramienta de transparencia y coordinación institucional, mientras que, desde la oposición, se calificó tal estrategia como abusiva, politiquera y en detrimento del patrimonio público, por lo cual pidieron su cancelación (El Tiempo (2), 2020).

Según Garcés (2020), “los relatos apocalípticos son ideológicos, estén en manos de la religión, de la política o de los medios de comunicación. Quien pueda poner un punto final a nuestras

---

<sup>6</sup> En diciembre de 2019 una encuesta realizada mostró que la aprobación del mandatario alcanzó el 24%, mientras que el 70% de los encuestados desaprobó su gestión (Portafolio, 2019).

existencias es que está ejerciendo su poder”. Es por eso que, cuando nos vemos a nosotros mismos como vulnerables corremos el riesgo de ceder en nuestros más preciosos tesoros: las libertades fundamentales.

La profesora Garcés concluye advirtiendo que, de la situación actual generada por la pandemia, “saldrán reforzados los populismos y también las respuestas clasistas y excluyentes de todo tipo”, lo que se traduce en posibles pasos hacia una sociedad autoritaria. Es nuestro derecho, pero también nuestro deber, vigilar que estos pasos no se alejen de lo ordenado por la Constitución.

## **2. El recurso a la justicia como instrumento de movilización social**

Un aspecto destacable de los últimos meses en el país es la forma en que el recurso a la justicia se convirtió en un escenario fundamental, no solo para la garantía de los derechos, sino también como un medio para alzar la voz, para ser escuchados.

En esta segunda idea destacaré dos casos: el primero es la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que protegió el derecho a la protesta en el marco de una acción de tutela interpuesta por varias organizaciones y académicos del país. El segundo caso es la sentencia de tutela que protegió el derecho a la igualdad y no discriminación de los adultos mayores y que dejó sin piso las restricciones a su movilidad al aire libre, lo que fue producto de una articulación espontánea entre varias personas, bajo lo que conocimos como “la rebelión de las canas”.

Con relación al primer caso, pocos días después de las violentas jornadas de protesta de septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia resolvió, en segunda instancia, una acción de tutela interpuesta por un grupo de ciudadanos y organizaciones sociales a finales de 2019 en la que se solicitaba la protección del derecho a la protesta, y la libertad de expresión y de prensa ante situaciones como el uso antirreglamentario de armas potencialmente letales y de agentes químicos irritantes en la disolución de protestas, la retención arbitraria de personas y los ataques a periodistas que cubrían las manifestaciones (Dejusticia, 2020).

En tal decisión la Corte Suprema concedió la tutela de los derechos invocados, y se refirió a la obligación que tienen las autoridades de “prevenir y sancionar la intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas” (Corte Suprema de Justicia, 2020), así como la “estigmatización frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno” (Corte Suprema de Justicia, 2020).

Entre otras cosas, la sentencia ordenó:

- a) al ministro de defensa presentar disculpas por los excesos de la fuerza pública;
- b) al presidente convocar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas;
- c) a la Policía Nacional contar con un protocolo que permita verificar las capturas y el traslado de los manifestantes; y
- d) al Defensor del Pueblo acompañar las manifestaciones y hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia.

El segundo caso de movilización social a través de la justicia se originó en julio de 2020, cuando un grupo de adultos mayores, entre ellos algunos reconocidos políticos e intelectuales del país, solicitó el amparo de su derecho a la igualdad que consideraron infringido por las medidas especialmente restrictivas que ordenaron el aislamiento de mayores de 70 años. En este caso, el juez de tutela resolvió a favor de la llamada “rebelión de las canas”, por lo cual quedó sin piso la prohibición que tenían los adultos mayores para salir a hacer ejercicio, de manera que quedaron cobijados por las mismas disposiciones que el resto de la población.

Y es que, en la práctica, los adultos mayores terminaron siendo los más afectados porque, por ejemplo, se les llegó a negar el ingreso a los supermercados para poder abastecerse (Vivir en el Poblado, 2020).

Ante esa decisión judicial, el presidente manifestó que “en ningún momento hemos pensado en afectar las libertades de los ciudadanos por capricho, por tratar de producir un mal o mucho menos por tratar de discriminar, nosotros lo que hemos buscado es proteger la vida y proteger la salud” (Revista Semana, 2020). Frente a ese discurso paternalista nuevamente son los jueces los que mantienen el cauce de la democracia en el país.

Quiero destacar estos casos porque, tradicionalmente, se ha criticado la intervención judicial en asuntos estructurales bajo muchos argumentos, entre ellos, se ha dicho que provocan la desmovilización ciudadana, en tanto las organizaciones, en lugar de acudir a las vías democráticas para el reclamo de sus demandas, acuden individual o colectivamente a los jueces.

Lo que veo aquí, sin embargo, es que, en medio de las restricciones impuestas por la pandemia, el litigio estratégico adquiere dimensiones participativas importantes y se convierte en un poderoso recurso para la movilización social.

### **3. El llamado a la unidad no puede devenir en credulidad**

Quiero comenzar este último punto con una cita de la alocución presidencial del 17 de marzo de 2020 en la cual se dio a conocer la declaratoria del estado de emergencia en el país:

Este no es un momento para las divisiones políticas, el virus no reconoce entre sectores sociales ni compra ideologías, este es el momento de la verdadera unión de los colombianos, de la verdadera Colombia, de esa Colombia que es resiliente, que no se detiene ante las adversidades y que siempre, siempre, sale adelante. (Presidencia de la República, 2020).

Inquieta este llamado a superar las adversidades como si fueran algo nuevo en Colombia. Es cierto que la humanidad enfrentó en 2020 una de sus más duras crisis en los tiempos recientes, pero también es cierto que muchos colombianos llevan años, décadas, enfrentando la adversidad provocada por la guerra, por la pobreza, por la corrupción, y un largo etcétera. Lo que parece que ocurre, en esta ocasión, es que la adversidad nos ha tocado a todos de alguna manera.

Como señala la profesora Marina Garcés (2020), a quien cito nuevamente, “la vulnerabilidad y la interdependencia ya estaban, cada día, como realidad cotidiana para la mayoría. ¿Qué nos impedía verlas y pensarnos desde ellas?”

En efecto, la distribución de la adversidad en Colombia ha sido absolutamente desigual, por eso inquieta el llamado a la unidad cuando nos toca de alguna manera. ¿Por qué no hacer este llamado cuando cientos de líderes y defensores de derechos humanos siguen siendo asesinados en el país? ¿O cuándo los niños de la Colombia rural no pueden acceder a su derecho fundamental a la educación porque seguramente en sus hogares no hay agua y, mucho menos, Internet?

Además de lo anterior, este llamado a la unidad no puede ser una excusa para domesticar la crítica.

En octubre de 2020, frente a la movilización de la minga indígena en Bogotá el presidente señaló que “es más importante la propuesta que la protesta” (Noticias Caracol, 2020).

No presidente. Precisamente la sentencia de la Corte Suprema de Justicia tuteló el derecho a disentir, a criticar y a proteger la vida y la integridad de quienes lo hacen. Por lo cual la Corte llamó a cesar la “estigmatización frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno”.

El control social incomoda. Así funciona la democracia. Y es tan importante alzar la voz para disentir, como para proponer.

Precisamente sobre este punto quisiera referirme a los canales de participación y control ciudadano porque, por un lado, la tecnificación de los espacios creados alrededor de la pandemia puede ser excluyente de voces ciudadanas por considerarlas no calificadas. La conversación nacional en la pandemia se ha gestado alrededor de cifras y fuentes científicas, lo que puede generar asimetría en la conversación.

Por otro lado, debido a la brecha digital, no sería aceptable pretender garantizar la efectividad del derecho a la participación a partir de la sustitución de los medios tradicionales por las tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>7</sup>. Como lo ha señalado la Corte Constitucional,

La participación en las decisiones que afectan a los ciudadanos se constituye como un presupuesto del modelo constitucional vigente. De ahí que el ordenamiento jurídico consagre instrumentos para el ejercicio del poder político y social por parte de las personas, otorgándoles extensas facultades a los ciudadanos, que permiten su participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. (Sentencia T-146 de 2012).

En conclusión, varios ingredientes se unieron para que el escenario provocado por la pandemia en Colombia fuera aterrador. El miedo al contagio y la incertidumbre por la evolución del virus, la

---

<sup>7</sup> En Colombia “el 62% de su población usa internet. Pero el índice de penetración de internet fijo es apenas del 37,5%, lo cual significa que buena parte de las personas accede a través de celulares y, en su mayoría, con planes prepago. En las cabeceras municipales hay un índice de penetración de internet fijo del 45,75%, mientras que el sector rural disperso y los pequeños centros urbanos este índice apenas llega al 6,2%. Esto, a su vez, representa retos en términos de calidad del servicio, en especial para determinados usos, como la educación o el trabajo”. <https://razonpublica.com/la-pandemia-las-brechas-digitales/>

dramática situación económica de la mayor parte de la población<sup>8</sup>, la imposición de medidas de restricción a la circulación, la represión policial en las calles, la improvisación de los gobiernos locales y la falta de sintonía del presidente con las demandas ciudadanas, rodearon los meses más duros provocados por el virus en el país. La mezcla de un gobierno de derecha, en medio de un estado de excepción, sumado a la polarización política implicó el riesgo de poner la Constitución en cuarentena y la democracia en pausa.

Ante tal escenario quiero finalizar, de nuevo con la profesora Marina Garcés (2019), quien nos invita a ser insumisos a la “ideología póstuma”, al catastrofismo, a esa reacción que domina los relatos de nuestro tiempo.

Ser insumisos es impugnar los dogmas, como el dogma del progreso, o el dogma de que solo se puede participar para proponer, y no para criticar, dogmas que nos vuelven crédulos.

Ser insumisos es, además, hacer visibles los poderes que se benefician de esos dogmas y de la idea de que nada puede cambiar. Y, como concluye Garcés (2019), tal pensamiento insumiso no puede ser monopolio de nadie, ni de una clase social, ni de la intelectualidad, ni de ciertas instituciones, es un activo de los ciudadanos, de ustedes, de quienes puedan y quieran alzar su voz, para proponer o para protestar.

## Referencias

Botero, Carolina (11 de enero de 2021) La pandemia y las brechas digitales. <https://razonpublica.com/la-pandemia-las-brechas-digitales/>

Corte Constitucional. (20 de mayo de 2020). *Sentencia C-145 de 2020*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-145-20.htm>

Corte Constitucional. Sentencia T-146 de 2012

Corte Suprema de Justicia. (2020). Sentencia STC7641-2020. 171.

---

<sup>8</sup> Según el DANE en 2020 la pobreza monetaria en Colombia fue del 42,5% mientras que la pobreza monetaria extrema fue del 15,1% a nivel nacional. Fuente: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

Elección visible. (20 de mayo de 2020). *El Control Político del Congreso en el Estado de Emergencia*. Obtenido de Elección visible: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/el-control-politico-del-congreso-en-el-estado-de-emergencia/10588/>

El Tiempo (1) (26 de octubre de 2020). Con 115 fallos Corte termina revisión de decretos de la emergencia. *Periódico El Tiempo* <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/coronavirus-corte-termina-revision-de-decretos-legislativos-del-gobierno-por-la-pandemia-545374>

El Tiempo (2). (7 de julio de 2020). Piden suspender el programa diario del presidente Duque. *Periódico El Tiempo*, págs. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/piden-suspender-programa-diario-del-presidente-ivan-duque-514900>

Garcés, Marina (2019). Condición póstuma, o el tiempo del “todo se acaba”. *Revista Nueva Sociedad* No. 283.

Garcés, Marina (2020). “El control social será uno de los grandes ganadores de la pandemia”, *El diario de la educación*. Disponible en <https://eldiariodelaeducacion.com/2020/04/02/el-control-social-sera-uno-de-los-grandes-ganadores-de-la-pandemia/?hilite=%27marina%27%2C%27garc%C3%A9s%27>

Noticias Caracol, emisión del 20 de octubre de 2020. Programa Prevención y Acción. Presidente Iván Duque <https://twitter.com/NoticiasCaracol/status/1318707472983592968?t=MerHVbu4c83HxKZn2VwnPg&s=08>

Presidencia de la República. (2020). *Alocución presidencial*. Obtenido de Presidencia de la República: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Alocucion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez-200317.aspx>

Portafolio (5 de diciembre de 2019). Desaprobación del presidente Duque llega al 70%. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/desaprobacion-del-presidente-duque-536230>

Revista Semana. (7 de julio de 2020). *Tras rebelión de las canas*. Obtenido de Revista Semana <https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/coronavirus-en-colombia-mayores-de-70-podran-salir-por-rebelion-de-las-canas/687126/>

Uprimny, Rodrigo (2020). La cuarentena constitucional. Periódico El Espectador, abril 19 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/la-cuarentena-constitucional-column-915234/>

Uprimny, R., y Garcia Villegas, M. (2005). ¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción. *Documentos de discusión de DJS*, 33.

Vivir en el Poblado. (2 de julio de 2020). *¿Desde cuándo los adultos mayores dejaron de ser personas?* Obtenido de Vivir en el Poblado: <https://vivirenel poblado.com/desde-cuando-los-adultos-mayores-dejaron-de-ser-personas/>