

Producción normativa de emergencia. Regulación en tiempos de pandemia.

Estudio del caso: sector entretenimiento distrito capital.

Germán Alexander Aranguren Amaya

Universidad Santo Tomás – Sede Tunja

Julio de 2021

Resumen

La producción normativa en Colombia ha sido la principal herramienta del gobierno nacional y de las administraciones territoriales para establecer las medidas transitorias buscando conjurar la crisis generada por la pandemia a causa del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, acogiendo la principal recomendación impartida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de contenerla y mitigarla, avizorándose la necesidad de declarar el Estado de Emergencia económica, social y ecológico que le permitió ejercer temporalmente facultades legislativas con la expedición de decretos leyes mediante los que adoptó medidas para impedir la extensión de sus efectos; como primer paso, a través del Ministerio de salud y protección social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria impartiendo las primeras restricciones que afectaron ostensiblemente al sector del entretenimiento en el Distrito Capital.

La administración distrital amparada en las potestades ordinarias y en los decretos legislativos declaró la situación de calamidad pública, creó sistemas de apoyo y reactivación económica, dispuso como prioritarios recursos para conjurar la crisis y reguló las actividades de orden público en el contexto amplio de su alcance; con el consecuente impacto en el sector del entretenimiento.

Palabras claves: decretos legislativos, covid, entretenimiento, distrito capital.

Abstrac

The normative production in Colombia has been the main tool of the national government and territorial administrations to establish transitory measures seeking to avert the crisis generated by the pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus and the COVID-19 disease, welcoming the main one recommendation issued by the World Health Organization (WHO) to contain and mitigate it, anticipating the need to declare the state of economic, social and ecological emergency that used him to exercise legislative powers with the issuance of decree laws by which he adopted measures to prevent the extension of its effects; as a first step, through the Ministry of Health and Social Protection, through Resolution 385 of March 12, 2020, it declared the health emergency, imparting the first restrictions that ostensibly affected the entertainment sector in the Capital District.

The district administration protected by the ordinary powers and in the legislative decrees declared the situation of public calamity, created support systems and economic reactivation, provided as priority resources to ward off the crisis and regulated public order activities in the broad context of their scope; of course with an impact on the entertainment sector.

Keywords: legislative decrees, covid, entertainment, capital district.

Introducción

El virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, como pandemia generada por una crisis sanitaria, ha sido un suceso que ha cambiado distintos ámbitos de la vida humana en los últimos 15 meses, dando lugar a diferentes estudios, análisis, interpretaciones y respuestas en campos como la medicina, la tecnología, el derecho, entre otros.

En el área jurídica se observaron respuestas a nivel internacional, nacional, regional y/o local, en las que, como lo consideran los catedráticos Natalia Millán¹ y Guillermo Santander² (Millán & Santander, 2020), se avizora que, ante fenómenos globales como la crisis mundial presentada por el mencionado virus, sería oportuna la existencia de un sistema de gobernanza global, que permitiera dar una respuesta más completa ante circunstancias que no distinguen entre países desarrollados y en desarrollo. Esto, en tanto que dicho sistema abriría espacios de discusión y concertación multilateral que ampliaría para los Estados la perspectiva de la problemática y permitiría articular respuestas que garantizarían una mejor gestión, así como una mejor protección de los derechos de las personas, en todo el orbe.

En este sentido, se procede a visualizar las respuestas a nivel internacional, nacional y distrital, al fenómeno del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, teniendo en cuenta que, en estas, se ubica el objeto de estudio, base para las medidas que han terminado afectando como a ningún otro al sector del entretenimiento en Colombia.

¹ Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid (UCM)

² Profesor asociado del Departamento de Historia, Teorías y Geografía Política de la Universidad Complutense de Madrid (UCM)

1. Respuesta internacional con carácter global al fenómeno generado por el virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19

Ante el panorama señalado (inexistencia de un sistema de gobernanza global para la atención de fenómenos globales), el manejo internacional al fenómeno generado por el virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, consistió en que una vez China, el 31 de diciembre de 2019 notifica un conglomerado de casos de neumonía en Wuhan, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021), (i) desplegó del 10 al 12 de enero de 2020 la publicación de un paquete de documentos de orientación para los países, atinente al manejo del brote de una nueva enfermedad relacionado con el distanciamiento físico, el uso de equipos de protección personal, la detección de casos, la realización de pruebas, el tratar, aislar y rastrear y el evitar aglomeraciones, entre otros; (ii) el 30 de enero de 2021 declaró la emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) y convocó un foro de investigación, viajando a Wuhan acompañado de algunos países; para finalmente (iii) el 11 de marzo, el director de la OMS, declaró el COVID-19 como una pandemia por la velocidad de propagación, dejando en evidencia que algunos países tenían problemas por falta de capacidad, de recursos y determinación, reconociendo que no se trataba de una crisis exclusiva de salud pública, sino que tendría gran impacto en las sociedades y en las economías de todos los países del mundo.

2. Respuesta jurídica a nivel nacional a la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 y a la enfermedad COVID-19 (Producción normativa):

A partir de lo expuesto, cada país comenzó a generar respuestas. En el caso colombiano, con la regulación producida por el ejecutivo nacional, iniciada con la declaratoria de un Estado de excepción contemplado en la Constitución Política³, sin desconocer la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio previa que avizoraba la inminente crisis.

³ Constitución Política, 1991, art. 215

En el artículo 215 de la Carta Magna, se establece que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Estado de Guerra Exterior) y 213 (Estado de Conmoción Interior) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia, y con tal declaratoria, dictar decretos con fuerza de ley, destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Esta facultad fue regulada por la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, que contempla de manera más detallada los presupuestos formales y materiales del Estado de Emergencia económico, social y ecológico.

En virtud de lo anterior y ante la confirmación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de casos de coronavirus en Colombia y la declaratoria de la emergencia sanitaria por este mismo ministerio mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, estableciendo que el gobierno nacional ejercería las facultades a las cuales se refiere el citado artículo constitucional, y adoptaría mediante decretos legislativos, las medidas anunciadas en la parte considerativa y todas aquellas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Como fundamento de la declaratoria del Estado de Emergencia, el gobierno expuso razones de salud pública y económicas. Las primeras relacionadas con el fenómeno del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, y las segundas o económicas, condensadas en aspectos de salud pública, trabajo, incumplimiento de obligaciones, crecimiento económico y bienestar de la sociedad, e insuficiencia de los mecanismos ordinarios para enfrentar la crisis.

En lo relacionado con la salud determinó que el sistema de salud colombiano requería un apoyo fiscal urgente por cuanto no se encontraba preparado para atender un evento sorpresivo de las magnitudes de la pandemia; en los aspectos

laborales, incumplimiento de obligaciones, crecimiento económico y bienestar de la sociedad, reconoció que serían gravemente afectados por la restricción repentina y sorprendente de actividades económicas, comerciales y sociales por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia; y en lo que tiene que ver con insuficiencia de los mecanismos ordinarios para enfrentar la crisis, señaló que los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 80 de 1993- Estatuto de Contratación Pública, Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Ley 1438 de 2011 y Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, resultan insuficientes y que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno nacional bajo facultades ordinarias, también lo son para conjurar los efectos en salud pública, empleo, ingreso básico, estabilidad económica de trabajadores y empresas, actividad económica de trabajadores independientes y sostenibilidad fiscal de la economía, entre otros.

Entre los mecanismos ordinarios empleados por el gobierno nacional con anterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia y que resultaron insuficientes, pueden encontrarse decretos, resoluciones, circulares, directivas, protocolos, entre otros, como manuales, lineamientos, directrices o recomendaciones para la contención de la epidemia en sitios o eventos de afluencia de personas, para la detección, control y atención del virus y protocolos de bioseguridad para diferentes actividades.

Si bien el Decreto excepcional 417, no dictó las medidas legislativas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, en su parte considerativa, anunció cuales serían algunas de esas medidas que adoptaría el gobierno mediante decretos legislativos y advirtió que, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no había sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anunciaban no agotarían los asuntos que podían abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, por lo que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos

requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

Así, anunció medidas legislativas económicas⁴ como disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las entidades territoriales en fondos como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, crear el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, otorgar beneficios tributarios, modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías, efectuar las operaciones presupuestales necesarias, entre otras.

Anunció medidas legislativas no económicas como la expedición de normas que flexibilizarían la obligación de atención personalizada al usuario, se permitiría la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, se habilitarían las actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, se propendría por la simplificación del proceso administrativo sancionatorio, se acudiría al procedimiento de contratación directa y se adoptarían acciones para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, entre otras.

Las medidas anteriormente mencionadas fueron adoptadas mediante 73 Decretos Legislativos expedidos durante los 30 días de vigencia del Decreto 417 de 2020, destacándose dentro de estos los Decretos Legislativos 438 que adopta medidas transitorias tributarias, 440 que adopta medidas de urgencia en materia de contratación estatal, 444 que crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, 461 que autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, 468 que

⁴ Los decretos ordinarios y los legislativos expedidos por el gobierno nacional durante la crisis de la pandemia pueden ser consultados mes por mes en la siguiente dirección: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-marzo-2020>

autoriza nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A -Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -Bancóldex, y especialmente el Decreto Legislativo 512 del 02 de abril de 2020, que autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales.

Por otra parte, atendiendo a que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede ser declarado por 30 días (Constitución Política, 1991, art. 215) y que el fenómeno del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 se ha prolongado por un tiempo superior, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, nuevamente lo declaró en todo el territorio nacional por otro termino de 30 días. En este decreto igualmente estableció que el Gobierno Nacional ejercería las facultades a las cuales se refiere el citado artículo, y adoptaría mediante decretos legislativos, las medidas anunciadas en la parte considerativa y todas aquellas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Como fundamento de la declaratoria de este nuevo Estado de Emergencia, el Gobierno expuso las mismas razones de salud pública relacionadas con el fenómeno del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 (Decreto 637, 2020), y en cuanto a las económicas, además de reiterarse las del 417, incluyó aspectos relacionados con la continua disminución de la actividad productiva y económica del país, la afectación absoluta de algunos sectores de la economía, la contracción del crecimiento global, la mayor disminución de ocupación en actividades de entretenimiento, los impactos en las empresas y en la economía colombiana, aspectos novedosos e irresistibles en la economía colombiana, la afectación en el sector petrolero por el desplome abrupto del precio y la inminente afectación en el empleo.

Este nuevo Decreto 637 declaratorio del Estado de Emergencia, tampoco dictó las medidas legislativas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; en su parte considerativa, anunció algunas que se adoptarían mediante decretos legislativos.

Así, anunció medidas legislativas económicas como el condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza tributaria, financiera, entre otras, adoptar medidas para modificar el uso y destino de las contribuciones y transferencias derivados de los contratos en los sectores financiero, asegurador, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, fortalecer y reorganizar el Fondo Nacional de Garantías (FNG), contemplar mecanismos para enajenar la propiedad accionaria estatal, adoptar medidas que busquen entre otras, garantizar la prestación efectiva del servicio en el sector minero – energético, adoptar medidas y reglas especiales en relación con el Sistema General de Regalías, autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias, entre otras.

Anunció medidas legislativas no económicas para, adoptar la prestación de los servicios públicos más eficiente, mantener y proteger el empleo, expedir normas de orden legal que flexibilizaran la obligación de atención personalizada al usuario, autorizar a las entidades públicas, acudir al procedimiento de contratación directa; permitir a las entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial, así como para efectuar una actualización y racionalización de estos una vez superada la pandemia, entre otras.

Las medidas anteriormente mencionadas fueron adoptadas mediante 50 Decretos Legislativos expedidos durante los 30 días de vigencia del Decreto 637 de 2020, destacándose los Decretos Legislativos 639 que crea el Programa de apoyo al empleo formal -PAEF, 677 que modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y adopta otras medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF, 678 que establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, 683 que adopta medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 – 2023, 774 y 813 que adicionan y modifican el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente

liquidación, y 818 que adopta medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura.

Con ocasión a los anteriores decretos legislativos (tanto los expedidos con ocasión a la declaratoria del estado de excepción del Decreto 417 como los expedidos con ocasión a la nueva declaratoria del estado de excepción del Decreto 637), el gobierno nacional también ejerció su facultad ordinaria regulando o desarrollando las medidas legislativas extraordinarias adoptadas con los referidos decretos legislativos, expidiendo actos administrativos como la Resolución 501 del 23 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, que asigna recursos del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, para atender la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, fortaleciendo los laboratorios de salud pública de Atlántico, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander, Arauca y del Distrito Capital de Bogotá; el Decreto 655 del 13 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que adiciona un párrafo al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria; el Decreto 789 del 04 de junio de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que adopta medidas tributarias transitorias; el Decreto 796 del 04 de junio de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que adopta medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivador del Covid-19 en los trabajadores y productores agropecuarios, entre otros⁵.

Así mismo, el gobierno nacional expidió otros actos administrativos en ejercicio de sus competencias ordinarias (sin que fueran desarrollo en los decretos legislativos), como los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo, que direccionan el orden público y dan instrucciones a alcaldes y gobernadores al respecto; distintas resoluciones del Ministerio de Salud que adoptan medidas sanitarias para establecimientos, centros de estancia de adultos mayores, para las personas con discapacidad, personas cuidadores y actores del sector salud, etc.; Resolución 666 del 24 de abril de 2020, que adopta el protocolo general de bioseguridad para

⁵ Ibidem

mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia, así como otras resoluciones que adoptaron protocolos de bioseguridad para diferentes actividades; Resoluciones del ministerio de salud 1408 y 1746 de 2020, que adoptan el protocolo de bioseguridad en la realización de actividades de exhibición cinematográfica y artes escénicas; Resolución 777 de 2021, de la misma cartera que define los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas; Decretos presidenciales 457, 531, 536, 593, 636 749 y 878 de 2020, que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio; entre muchos otros⁶.

De lo anterior se observa que la producción normativa para el manejo de la crisis derivada del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, la realizó el gobierno nacional a partir del ejercicio de dos competencias, una extraordinaria y la otra ordinaria; la primera, arrogada por la declaratoria del estado de excepción y la segunda corresponde a la competencia propia del ejecutivo otorgada constitucional y legalmente para tiempos de normalidad.

En ejercicio de la primera competencia (extraordinaria) se ocupó principalmente de temas económicos, movilizandolos recursos para fortalecer el sistema de salud pública, para satisfacer necesidades básicas de los habitantes que han visto reducidos o suprimidos sus ingresos y para fortalecer las actividades económicas restringidas. Con el ejercicio de la segunda competencia (ordinaria), se limitaron derechos como el de circulación, reunión, culto (Constitución Política, 1991, arts. 24, 37 y 19, respectivamente) y todos los que se ven afectados con el cierre de establecimientos públicos y privados.

Ahora bien, atendiendo a que, en el estado de excepción, el órgano ejecutivo asume una facultad propia del órgano legislativo, el artículo 215 de la Constitución Política establece mecanismos de control de tal ejercicio por parte de las otras dos ramas (legislativa y judicial), a fin de garantizar el equilibrio de los poderes públicos. Así, precisa que el Congreso, por convocatoria del gobierno o por

⁶ Ibidem

derecho propio, examinará el informe que el gobierno deberá presentarle sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas, y podrá derogar, modificar o adicionar los decretos; y en su párrafo y en el numeral 7° del artículo 241 de la misma carta política, contempla que la Corte Constitucional realizará un control constitucional sobre los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en el Estado de excepción.

De esta manera, la constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia, fue analizada por la Corte Constitucional en sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, en la que se determinó el cumplimiento de los presupuestos tanto formales (haber sido firmado por el Presidente y todos los ministros, estar motivado, establecer su duración, determinar el ámbito territorial de aplicación y convocar al Congreso de la República) como materiales (presupuesto fáctico -que comprende el juicio de la realidad de los hechos, el juicio de identidad de los hechos y el juicio de sobreviniencia de los hechos-, presupuesto valorativo y presupuesto de suficiencia) del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994 para la declaratoria del Estado de excepción.

Se concluyó por la Corte Constitucional, que las circunstancias que motivaron la declaración del estado de emergencia tienen su origen en hechos diferentes a los que se producen regular y cotidianamente en el discurrir de la actividad de la sociedad en sus diferentes manifestaciones, y que las medidas para contener y mitigar tal hecho de la pandemia (distanciamiento físico, evitar aglomeraciones, uso de equipos de protección personal, detectar casos, realizar pruebas, tratar, aislar y rastrear, etc) generan un gran impacto sobre las sociedades y las economías, por las siguientes razones:

(i) El Estado debe proporcionar los recursos necesarios al sistema de salud pública para la prevención y detección hasta el tratamiento y la recuperación, por lo que requiere su fortalecimiento con recursos adicionales a aquellos existentes

en la gestión rutinaria para implementar acciones durante las fases de preparación, contención y mitigación de la pandemia.

(ii) El distanciamiento social, el aislamiento preventivo y la cuarentena; (a) restringe la actividad económica de trabajadores que laboran por cuenta propia, (b) reducen los flujos de caja de personas y empresas debido a la caída de la demanda y de su capacidad de operar, (c) interrumpen las dinámicas económicas y sociales cotidianas, y con ello la paralización de buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, quienes ven reducidos o suprimidos sus ingresos, y (d) impactan el crecimiento económico del país.

(iii) El crecimiento exponencial de la situación sanitaria, los altos índices de mortalidad y los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social, involucran afectaciones o amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del territorio nacional, a saber, la salud, vida, seguridad, libertad de locomoción, derechos de población vulnerable y enfoque diferencial, trabajo, subsistencia digna, mínimo vital, seguridad alimentaria, libre empresa, etc., así como repercusiones graves sobre las finanzas del Estado.

Por lo anterior, consideró la Alta Corporación que la pandemia del COVID-19, no podía ser conjurada por el gobierno nacional con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, como las previstas en las leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011, 1751 de 2015, 1753 de 2015 (art. 69) y 9 de 1979 y el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, en lo correspondiente a lo sanitario, y las leyes 1523 de 2012 y 80 de 1993, los decretos 663 de 1993 y 111 de 1996, para lo económico y lo social, entre otras, al resultar insuficientes por no permitir responder con inmediatez a las distintas necesidades que requerían medidas específicas de nivel legislativo y no solo administrativas; consideró que se hacían necesarias medidas extraordinarias para atender la calamidad sanitaria y sus efectos negativos al orden económico y social, por lo que, el Ministerio de Hacienda debía disponer de cuantiosos recursos adicionales, (los que no es posible obtener por las vías ordinarias), con el fin de movilizarlos hacia donde más

se necesitaban, para así hacer frente al COVID-19, además de otras medidas requeridas a nivel legislativo con altas repercusiones económicas y sociales.

La sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 tuvo dos salvamento de voto de los magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quienes manifestaron su desacuerdo en dos aspectos: (i) El primero relacionado con el requisito de la convocatoria al Congreso, debido a que en la sentencia se había considerado que el Decreto 417 de 2020 cumplía con este requisito que establece el artículo 215 de la Constitución Política, por cuanto, aunque la convocatoria no se realizó, dicha Corporación se hallaba en el segundo periodo de sesiones ordinarias; el argumento no fue suficiente para los magistrados mencionados, para entender cumplido el requisito, al considerar que se debió exhortar al Congreso de la República para ejercer el control político, respecto de las atribuciones de revisión de los decretos legislativos y las competencias ordinarias, en la medida que la Constitución lo habilita para derogar, modificar o adicionar los decretos expedidos en desarrollo del estado de excepción.

Indicaron que la Corte debió revisar si el gobierno envió al Congreso de manera oportuna el informe sobre las causas que condujeron a la declaratoria del estado de excepción; además por cuanto en la sentencia no se advirtió que el Congreso estuvo sometido a las reglas de aislamiento preventivo obligatorio al incluirlo en la prohibición de reuniones de más de 50 personas, vulnerando lo dispuesto en el artículo 214 superior, que dispone que “en los estados de excepción (...) no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado” (Constitución Política, 1991, art. 214-3). (ii) El segundo aspecto en que manifestaron desacuerdo los magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, consistió en el control jurisdiccional que se determinó para los decretos de aislamiento preventivo obligatorio, debido a que en la sentencia, la Corte consideró que los decretos 457, 531, 536, 593 y 636 de 2020, debían ser objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo -mecanismo que en principio se ha dispuesto por el ordenamiento constitucional y legal para su control (Constitución Política, 1991,

art. 237-2) o por el control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo respecto de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (Ley 137, 1994, art. 20).

Para los magistrados que salvaron voto, la Corte debió manifestar que asumiría la competencia para examinar los decretos que dispusieron el aislamiento preventivo obligatorio por corresponder a decretos con contenido material de ley y relacionados intrínsecamente con la declaratoria del estado de emergencia.

Adicionaron su argumento en que, la sola referencia textual y formal a la normativa no resulta por sí misma suficiente para concluir inequívocamente que estamos ante decretos ordinarios o ejecutivos, pues es claro que la medida de aislamiento compromete libertades y derechos fundamentales sensibles para la democracia constitucional y el Estado de derecho (Constitución Política, 1991, art. 1) como lo son principalmente la libre circulación, reunión, asociación, trabajo, igualdad (Constitución Política, 1991, arts. 24,37,38, 25,13). En este sentido, consideraron que tales decretos tienen materialmente un fuerte contenido de ley, dado que, en primer lugar, según el artículo 24 superior las limitaciones a circular libremente por el territorio nacional se establecerán por la “ley”, lo cual resulta concordante con la jurisprudencia constitucional que ha determinado que las restricciones a las libertades fundamentales están en principio reservadas al Congreso⁷.

Ahora bien, la constitucionalidad del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, declaratorio del nuevo Estado de Emergencia, fue analizada por la Corte Constitucional en sentencia C-307 del 12 de agosto de 2020, en la que reitera su doctrina expuesta en la sentencia C-145 de 2020, tanto en lo formal como en lo material, determinando como variables de esta nueva declaración de emergencia, las relacionadas con el crecimiento económico, las graves afectaciones a la actividad comercial e industrial y la disminución de los ingresos y el aumento de los gastos requeridos; aceptándose estas también como hechos diferentes a los

⁷ Sentencia C-370 de 2019. Restricción de derechos por el legislador.

que se producen regular y cotidianamente en el discurrir de la actividad de la sociedad y que no podían ser conjurados por el Gobierno Nacional con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico.

3. Respuesta jurídica a nivel distrital a la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 (Producción normativa):

Descendiendo a la respuesta jurídica distrital que se ha venido dando a la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 y a la enfermedad COVID-19, se advierte que corresponde a una producción normativa basada en la línea trazada por el orden nacional, atendiendo los decretos legislativos expedidos por éste en el marco de la emergencia económica, social y ecológica y/o del estado de emergencia sanitaria, y bajo las atribuciones consagradas en los artículos 215 y 315 superiores.

En Bogotá, Distrito Capital de Colombia, previo a la declaratoria del Estado de Emergencia económica, social y ecológica por parte del gobierno nacional, se expidieron decretos con medidas administrativas que tenían como finalidad preservar la vida y mitigar el riesgo⁸, las cuales se sustentaron en la competencia extraordinaria de policía de la Ley 1801 de 2016 y bajo los lineamientos dados por los decretos legislativos.

En este sentido, se expidió; (i) el Decreto 081 del 11 de marzo de 2020, que activó el Consejo Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático, conminó a la ciudadanía a adoptar algunas medidas sanitarias y ordenó la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, públicas o privadas, que concentren más de 1.000 personas en contacto estrecho; y (ii) el Decreto 090 del 19 de marzo de 2020, que limitó la circulación de vehículos y personas desde el 19 hasta el 24 de marzo de 2020 con algunas excepciones que garantizaban entre otros, la atención de los servicios de salud, la atención de la población vulnerable, la cadena de producción, distribución y comercialización de alimentos y productos

⁸ Los decretos expedidos por la Administración Distrital durante la crisis de la pandemia pueden ser consultados en la siguiente dirección <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=88609>

farmacéuticos, de aseo y aquellos necesarios para conjurar los riesgos de la pandemia.

Ahora bien, previo a la declaratoria del Estado de Emergencia económica, social y ecológica del Gobierno Nacional, pero con fundamento en las facultades de la Ley 1523 de 2012 que establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, expidió el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020, que declaró la calamidad pública en Bogotá por el término de 6 meses, en atención al concepto favorable del Consejo Distrital de Gestión del Riesgo y cambio climático, y dispuso que el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER elaboraría el plan de acción específico que incluyera las actividades para el manejo de las afectaciones presentadas.

Con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y a los Decretos del Gobierno Nacional que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio, la administración distrital también profirió distintos decretos que limitaban la circulación de vehículos y personas por tiempos determinados con las excepciones antes señaladas, fundamentados en la competencia extraordinaria de policía de la Ley 1801 de 2016 y ligados a los citados decretos del gobierno nacional que ordenaron el aislamiento preventivo. Los más destacados han sido, el 092, 106, 131, 132, 133, 134, 142, 143, 155, 169, 173, 179, 186 y 191.

En virtud de los anteriores decretos y de los decretos del Gobierno Nacional, quedaron suspendidas las reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, públicas o privadas, que concentraran personas en contacto estrecho, como se estableció desde la expedición del Decreto Distrital 081 del 11 de marzo de 2020.

En cuanto a las medidas económicas, la administración distrital profirió decretos, en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. Entre los más destacados se encuentra el 093 que creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa que tenía como objeto el sostenimiento solidario de la población pobre y vulnerable residente de Bogotá que se vería afectada en

sus ingresos por la suspensión de actividades económicas, el 108 que creó el Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C. para la preservación de los empleos y el tejido empresarial del distrito capital y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa, y especialmente el Decreto 113 del 15 de marzo de 2020 que con fundamento en la facultad de reorientación de rentas de destinación específica otorgada por el Decreto Legislativo 461 de 2020 y la facultad para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales otorgada por el Decreto Nacional 512 de 2020, adoptó medidas excepcionales y transitorias en el manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local para atender la emergencia económica, social y ecológica, ejecutando los recursos a través del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C., creados a través de los Decretos 093 y 108 de 2020; sistemas que tuvieron origen en los motivos de disminución del ingreso básico de la población bogotana, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, y la afectación de la actividad económica de los trabajadores independientes. En este sentido, se dispuso que bajo el principio de solidaridad podrían destinarse parte de estos recursos de una localidad a otra, para atender a la población focalizada que durante la emergencia y calamidad pública aún se mantuviera desprotegida y que mediante la expedición de los decretos locales, los Alcaldes Locales podrían realizar traslados internos presupuestales dentro de los Fondos de Desarrollo Local para ejecutar a través de los tres canales que componen el Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá, para lo cual podrían suspender líneas de inversión y conceptos de gasto y modificar las distribuciones presupuestales.

En agosto de 2020, en atención al vencimiento de los 6 meses por los cuales se había declarado la calamidad pública en el Decreto Distrital 087 de 2020, el Consejo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático estudió los escenarios

que debía seguir enfrentando la ciudad por la situación de salud pública como por la situación económica derivadas de las medidas de aislamiento, recomendando a la Alcaldesa Mayor prorrogar la calamidad pública por el término de seis meses, lo que se efectuó mediante Decreto 192 del 25 de agosto de 2020, a fin de continuar haciendo uso del régimen especial que contempla la norma que la regula.

Con posterioridad el Gobierno Nacional desarrolló lo que denominó la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable a partir del Decreto Nacional 1168 del 25 de agosto de 2020, disponiendo que los alcaldes en los municipios podrían restringir las actividades, áreas y zonas que consideraran pertinentes para la realización de un aislamiento selectivo y focalizado, de acuerdo con la variación en el comportamiento de la pandemia del Coronavirus COVID 19 en cada región.

Por lo anterior, la administración distrital desde el Decreto 193 del 26 de agosto de 2020 reguló lo que denominó Nueva Realidad para Bogotá, que tenía por objeto establecer las condiciones que posibilitaran adelantar la reactivación paulatina de sectores económicos a través de la distribución razonable de las diferentes actividades comerciales, laborales y de servicios, mediante la aplicación de franjas y horarios de funcionamiento, que permitieran garantizar que el despliegue de estas actividades no excediera el cupo epidemiológico máximo que podía soportar el Distrito Capital, con un seguimiento de los índices de transmisibilidad y severidad desarrollados en la ciudad.

Lo anterior atendiendo al ya grave impacto económico que había generado el aislamiento preventivo obligatorio en la comunidad, y a la imposibilidad de levantar en su totalidad las medidas de distanciamiento social, por el aumento en los contagios que podía generar una demanda de unidades de cuidado intensivo muy superior a la disponible.

Así, en el citado decreto, se estableció que no tendría restricción en días y horarios, la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de bienes de primera necesidad y aquellos considerados como esenciales, y la comercialización de productos mediante

plataformas de comercio electrónico o para servicios de entrega a domicilio de todo tipo de bienes; mientras que se estipularon restricciones de días y horarios para el sector de manufactura de bienes no esenciales, el comercio al por mayor, el sector de construcción en zonas no residenciales, el sector de construcción en zonas residenciales, el comercio al por menor de bienes no esenciales, la comercialización de productos en establecimientos y locales gastronómicos, los establecimientos educativos y las actividades de oficina no esenciales.

Para la ejecución de estas actividades autorizadas y las actividades físicas de ejercicio al aire libre y práctica deportiva se contemplaron reglas que garantizarían el derecho a la salud, el trabajo y la vida digna; adicionalmente se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio y espacios abiertos, y se siguió contemplando la medida de pico y cedula para el ingreso a cualquier establecimiento a realizar actividades tales como la adquisición y pago de bienes y servicios, compra de cualquier producto al detal y por mayor, de servicios bancarios, financieros y notariales, atención al ciudadano en entidades públicas, y de prestación de cualquier otro tipo de servicios excepto los de salud, farmacia y servicios funerarios. Las demás actividades que implicaran aglomeraciones continuaron suspendidas.

A las anteriores medidas se les dio continuidad mediante diferentes decretos, dentro de los que se destacan el 193, 195, 202, 207, 216, 240, 262, 263, 276, 293, 304 de 2020, 021 de 2021 que además de las franjas horarias para diferentes actividades y sectores económicos y demás medidas como la de pico y cédula, entre otras, creó la estrategia Bogotá a Cielo Abierto para la realización de actividades económicas en espacios públicos.

En esta fase para el año 2021 el gobierno nacional fue introduciendo con distintos decretos, medidas para una reactivación económica segura, como se observan, entre otros; (i) Decreto Nacional 206 del 26 de febrero de 2021, que establece como actividades no permitidas únicamente los eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, discotecas y lugares de baile y el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y

establecimientos de comercio; dispone como complemento que, deberán estar sujetas al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y Protección Social o deberán restringirse por los alcaldes en los municipios de acuerdo a la afectación y la variación en el nivel de ocupación de UCI; y (ii) Decreto Nacional 580 del 31 de mayo de 2021, en el que además de lo anterior, también establece que para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y de Estado, el Ministerio de Salud y Protección Social, expedirá los criterios y condiciones que permitan el desarrollo de actividades de acuerdo con las condiciones epidemiológicas, disponibilidad del servicio en el territorio y el avance en la ejecución del plan nacional de vacunación.

Ahora bien, frente a los controles jurisdiccionales, los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, y 136 de la Ley 1437 de 2011, establecen:

Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales (...)

Así mismo, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, contempla la competencia de dicho control inmediato de legalidad, cuando dispone:

El control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Atendiendo lo anterior, las medidas administrativas adoptadas en los decretos que se profirieron con ocasión y/o en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Emergencia económica, social y ecológica, fueron remitidos por el Distrito Capital al Tribunal Administrativo

de Cundinamarca a efectos de que se surtiera el correspondiente control inmediato de legalidad.

Por ser del interés del presente estudio, solo se verifican las providencias que analizaron los decretos que limitaban la circulación de vehículos y personas por tiempos determinados y los decretos que reactivaron paulatinamente y con franjas horarias diferentes actividades y sectores económicos, dado que, con estos quedaron suspendidas las reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, públicas o privadas, que concentran personas en contacto estrecho.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca adoptó una sola postura frente a todos los decretos que limitaron la circulación de vehículos y personas en el Distrito Capital, que consistió en considerar improcedente el control inmediato de legalidad; postura que se materializó con la emisión de autos que no avocaron conocimiento o decisiones de fondo que declararon improcedente el control inmediato de legalidad.

A fin de sustentar la mencionada postura, la citada Corporación expuso que conforme al análisis de las normas que establecen el control de legalidad (CPACA, 2011, art. 136) (Ley 137,1994) para que éste proceda se deben cumplir los siguientes presupuestos; (i) Que se trate de un acto de contenido general; (ii) Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa, y (iii) Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos.

Las diferentes providencias coinciden en que los decretos que limitaron la circulación de vehículos y personas en el Distrito Capital cumplían con los dos primeros presupuestos, pues las medidas eran de carácter general, estaban dirigidos a toda la población que habita en el territorio del Distrito Capital y habían sido dictados en desarrollo de funciones administrativas por la alcaldesa de Bogotá en condición de jefe de la administración local.

No obstante, señaló que no cumplían con el tercer presupuesto, por cuanto se dictaron en ejercicio de las facultades con las que cuenta la Alcaldesa de Bogotá, como directora de gestión del riesgo en el Distrito Capital (Ley 1523, 2012), y en

ejercicio de las acciones extraordinarias y transitorias de policía, con el fin de garantizar el mantenimiento del orden público (Constitución Política, 1991, art. 315-2; Decreto 1421 , 1993, art. 35; Ley 136, 1994, art. 91; Ley 1801, 2016, arts. 14-202) y no en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional relacionados con el estado de excepción.

Las anteriores posturas las podemos encontrar, entre otras, en sentencias de la Sala Plena de; (i) 1º de junio de 2020, expediente No. 25000-23-15-000-2020-00458- 00, Magistrado Ponente: Fredy Ibarra Martínez; (ii) 30 de junio de 2020, radicación No. 25000-2315000-2020-00313-00 Magistrada Ponente: Patricia Salamanca Gallo; (iii) 10 de agosto de 2020, Magistrado Ponente: Fernando Iregui Camelo, expedientes acumulados No 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00230 – 00, No 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00231 – 00 y N 25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00842 - 00; (iv) 24 de agosto de 2020 M.P. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, expediente No. 25000231500020200216000⁹.

Ahora bien, con indiferencia de; (i) si fueron idóneas o no, las decisiones adoptadas por el gobierno nacional y la administración distrital en la producción normativa creada como respuesta jurídica a la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19; (ii) si era adecuado o no, el instrumento jurídico utilizado para limitar la circulación de vehículos y personas, por el cual quedaron suspendidas las reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras; (iii) si los controles jurisdiccionales aplicados sobre los actos anteriormente mencionados, correspondían a los legalmente dispuestos, y si los mismos fueron efectivos; lo cierto es que las medidas para contener y mitigar la pandemia han causado graves consecuencias en la economía principalmente por la imposibilidad de interacción libre en sociedad.

Uno de los sectores de la economía más afectados a escala mundial ha sido el del entretenimiento, el cual por su caracterización especial de masificación de

⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2021

público (aglomeraciones) lo ha llevado a ser uno de los últimos renglones en reactivarse, razón por la cual es objeto de interés del presente estudio y se procede a examinar.

3.1. Medidas en el sector del entretenimiento – espectáculo público de las artes escénicas– Distrito Capital

A través de la Ley 1493 de 2011, modificada por el Decreto 2106 de 2019, se establece el marco legal en Colombia que regula el espectáculo público de las artes escénicas; en esta disposición normativa entre los aspectos más relevantes se encuentran los principios, objetivo, definiciones, aspectos fiscales y parafiscales, racionalización de tramites (requisitos, ventanilla única) y la inspección vigilancia y control (IVC).

En el distrito capital como normas complementarias, se cuenta con el acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá- Título II capítulo 5° y título X capítulo 2°), decretos 599 de 2013 (Por el cual se establecen los requisitos para el registro, la evaluación y la expedición de la autorización para la realización de las actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, a través del Sistema Único SUGA), 622 de 2016 (modificatorio del decreto 599 de 2013) y resolución 569 de 2014 (se implementan y desarrollan aspectos del decreto 599 de 2013)

Previo a la entrada en rigor de las disposiciones transitorias causadas por el virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, estas eran las únicas normas aplicables para el registro, evaluación, autorización, seguimiento y excepciones, de actividades de aglomeración en el Bogotá D.C., normas que a pesar de ser consideradas por el sector del entretenimiento extremadamente rigurosas por sus trámites y requisitos exigidos, se venían aplicando de manera funcional cuando de eventos masivos de público se trataba.

A partir de la resolución 380 de 2020, en donde se impartieron las primeras medidas de aislamiento y cuarentena por 14 días, y de la resolución 385 de 12 de marzo de 2020, expedida también por el gobierno nacional a través del ministerio de salud y seguridad social, por la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria y se adoptaron medidas para hacerle frente a la pandemia causada por el

virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 (prorrogada por las resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020, 222 de 2021 y la más reciente 738 de 26 de mayo de 2021, que se extiende hasta el 31 de agosto de 2021), en Colombia las actividades que aglomeraban a la ciudadanía en torno al entretenimiento-espectáculo público de las artes escénicas, quedaron relegadas de plano como consecuencia de la principal medida adoptada de distanciamiento social.

Posteriormente el mismo ministerio a través de la resolución 450 de 17 de marzo de 2020, determinó que las aglomeraciones de público de manera general se limitarían a un máximo de 50 personas, haciendo imposible para los empresarios del entretenimiento alcanzaran un equilibrio entre la inversión y lo esperado en retribución por los servicios.

Resulta ser un hecho notorio que los espectáculos públicos de las artes escénicas, el fútbol profesional y la religión, son las actividades que más congregan en un solo escenario un número masivo de personas en cifra de miles, por lo que al entrar en vigencia las medidas restrictivas de aglomeración de público, hizo que el sector del entretenimiento, debiera cerrar sus establecimientos de comercio (teatros culturales, cines), cancelar sus temporadas, conciertos, presentaciones, entre otros, con la inexorable consecuencia de terminación de contratos de trabajo, de proveedores de bienes y/o servicios, de uso de inmuebles y la ostensible disminución de pago de tributos con las consecuencias para los presupuestos públicos que esto implica.

Superado el primer pico de la pandemia, a mediados del segundo semestre de 2020, luego de aproximadamente cinco (05) meses de haberse declarado la emergencia sanitaria a causa del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, encontrándose vigente el estado de emergencia sanitaria, el gobierno nacional determinó reactivar gradualmente y en forma progresiva el sector del entretenimiento - espectáculo público de las artes escénicas; para el efecto expide la resolución 1408 de 2020, que contenía el primer protocolo aplicable para este tipo de actividades con aglomeración de público. Dentro de los aspectos relevantes se destacan el tipo de actividades de las artes escénicas que se

permitirían (autocine, auto eventos, salas de cine y teatros), los componentes para tener en cuenta para la definición de aforo, la prohibición de expender y consumir bebidas alcohólicas, entre otros.

Dos (02) meses más tarde y como consecuencia de mesas de trabajo entre el ministerio de cultura, ministerio de salud, secretaria de cultura distrital, representantes del sector, entre otros actores, se expidió la resolución 1746 de 01 de octubre de 2020, que amplió el espectro para dar paso de manera expresa como actividades permitidas adicionalmente, a las relacionadas con la música, danza, magia y circo, incluyendo un componente que resultó determinante para la reactivación del sector denominado, otras infraestructuras; a través de este último y da do paso al anexo técnico que delimitó el protocolo base para cada una de estas, fue viable desde su puesta en práctica y hasta antes de entrar en vigencia la resolución ministerial 777 de 02 de junio de 2021 (derogatorio entre otros protocolos de la Resolución 1746 de 2020), que los empresarios de las artes escénicas previo concepto técnico favorable por parte de las entidades y dependencias que integran el sistema SUGA y de autorización expedida mediante resolución por parte de la secretaría de gobierno distrital, desarrollaran en otras infraestructuras, según su capacidad aplicada de las reglas protocolarias, actividades con cierto número de público importante, avalas en cuanto al aforo, por el Instituto Distrital de Gestión del Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), entidad encargada conforme al decreto 599 de 2013 de aprobar el aforo permitido en cada espectáculo con aglomeración que requiera permiso distrital.

Con la entrada en vigencia de la resolución ministerial 777 de 02 de junio de 2021 que adoptó el protocolo general que busca permitir el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado, en lo que atañe al campo objeto de estudio, esto es, su aplicación en el sector de las actividades relacionadas con el entretenimiento - espectáculo público de las artes escénicas en el distrito capital, y la aplicación del decreto nacional 580 de 26 de mayo de 2021 (que dispuso como un agregado la reactivación económica segura, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19), se deben

destacar los siguientes aspectos: i) La ampliación a todas las actividades del entretenimiento en tanto resultare derogada la resolución 1746 de 2020, que las limitaba. ii) La aparente limitación a máximo 50 personas entre tanto la ocupación de UCI en el distrito continúe siendo superior al 85%; aparente, en tanto que, mediante circular 35 de 11 de junio de 2021, aclaró que esta limitante no aplicaría “per se” a las actividades que ya venían autorizadas por el gobierno nacional. iii) Una vez se haya alcanzado el 70 % de la vacunación de la fase I, etapas 1, 2, y 3, o alcanzado el índice de resiliencia epidemiológica que supere el 0,5, el aforo permitido (cumpliendo los protocolos que esta dispone), no podrá superar el 50% de la capacidad con que cuente la infraestructura en donde se realice el evento, manteniendo un distanciamiento físico mínimo de 1 metro.

Conclusiones

- La producción normativa en tiempos de pandemia ha tenido diferentes fuentes: i. el estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado mediante decretos 417 y 637 de 2020 y otros decretos legislativos (Constitución Política, 1991, art. 215); ii. la emergencia sanitaria declarada mediante las resoluciones del ministerio de salud y protección social 385, 844, 1462, 2230 de 2020 y 222 y 738 de 2021 (Ley 1753, 2015, art 69); iii. a la situación de calamidad pública en el distrito capital mediante decretos distritales 87 y 192 de 2020 (Ley 1523, 2012, art. 57); y iv, a otras normas ordinarias de orden público (Constitución Política, 1991, art. 189-4); Ley 1801, 2016, arts. 14, 199 - 4 y 202-4)
- Los decretos legislativos y ejecutivos fundados en los primeros han tenido el control de constitucionalidad y legalidad posterior correspondientes. Los proferidos con fundamento en los artículos 189 y 315 constitucionales, en la ley 1801 de 2016, o en la ley 1523 de 2012, han tenido y tendrán los medios de control ordinarios para el efecto.
- El sector del entretenimiento se ha visto sometido a distintas etapas, que de manera progresiva y lenta (según las circunstancias de ciudad originadas por la pandemia) han permitido su reactivación, así: i. aislamiento y cuarentena (resoluciones de min salud 380 y 385 - hasta 500 personas), (resoluciones del ministerio de salud y protección social 1462, 2230 de 2020, hasta 50 personas, posteriormente aforo ligado a los protocolos), (decreto nacional 206 de 2021); ii. aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable (resoluciones de min salud 222 de 2021) (aglomeraciones ligadas a los protocolos de bioseguridad – resolución 1746 de 2020); iii. medidas de auto cuidado y aislamiento voluntario preventivo; reactivación económica, social y cultural (resolución 378 de 2021) (resolución min salud 777 de 2021) (decreto nacional 580 de 2021-decreto distrital 199 de 2021)

- Hasta tanto persista la situación causada por la pandemia, el sector del entretenimiento no estará completamente reactivado. El Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración de Público en el Distrito Capital –SUGA – Decreto 599 de 2013, seguirá cumpliendo con las medidas establecidas por el gobierno nacional y la alcaldía mayor para el manejo de las aglomeraciones, en cumplimiento de la ley 1493 de 2011.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). Alcaldía Mayor de Bogotá. Obtenido de Secretaría Jurídica Distrital:
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=88609>
- Constitución Política de Colombia. Arts. 1, 13, 19, 24, 25, 37, 38, 189-4, 214-3, 215, 315. Julio 20 de 1991.
- Corte Constitucional. Sala plena. Sentencia C-145/20. (Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas; 20 de mayo de 2020).
- Corte Constitucional. Sala plena. Sentencia C-307/20. (Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez; 12 de agosto de 2020).
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-370/19. (Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado; 14 de agosto de 2019).
- Decreto 081 de 2020. Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policia para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID 19) en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones. 11 de marzo de 2020. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Decreto 087 de 2020. Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C. 16 de marzo de 2020. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Decreto 090 de 2020. Por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el distrito capital, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante decreto distrital 087 del 2020. 19 de marzo de 2020. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Decreto 193 de 2020. Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía para garantizar el orden público en el Distrito Capital y mitigar el impacto social y económico causado por la pandemia de Coronavirus

SARS-Cov-2 (COVID-19) en el periodo transitorio de nueva realidad. 26 de agosto de 2020. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Decreto 599 de 2013. Por el cual se establecen los requisitos para el registro, la evaluación y la expedición de la autorización para la realización de las actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, a través del Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración de Público en el Distrito Capital –SUGA y se dictan otras disposiciones. 26 de diciembre de 2013. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Decreto 796 de 2020. Por el cual se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. 04 de junio de 2020. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Decreto 789 de 2020. Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. 04 de junio de 2020. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 655 de 2020. Por el cual se adiciona el parágrafo 5 al artículo 1.6.1.13.2.12. de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. 13 de mayo de 2020. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 637 de 2020. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. 06 de mayo de 2020. Presidencia de la República.

Decreto 417 de 2020. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. 17 de marzo de 2020. Presidencia de la República.

Decreto 1168 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. 25 de agosto de 2020. Presidencia de la República.

Decreto 580 de 2021. 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. Presidencia de la República.

Ley 137 de 1994. *Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.* Junio 2 de 1994. Diario Oficial No. 41.379.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011. Diario Oficial No. 47.956.

Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. 24 de abril de 2012. Diario Oficial No. 48.411.

Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Presidencia de la República. 29 de julio de 2016. Diario Oficial No. 49.949.

Millán, N., & Santader, G. (2020). El virus cosmopolita: lecciones de la COVID-19 para la reconfiguración del Estado-Nación y la gobernanza global. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 251-263.

Organización Mundial de la Salud. (Abril de 2021). World Health Organization.

Obtenido de <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline>

Presidencia de la República. (Marzo de 2020). Presidencia de la República.

Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-marzo-2020>

Resolución 1746 de 2020. Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar y controlar el riesgo del coronavirus COVID-19 en la realización de actividades de exhibición cinematográfica y artes escénicas en música, magia, teatro, danza y circo, discriminadas. 01 de octubre de 2020. Ministerio de Salud y protección Social.

Resolución 777 de 2021. Por medio de la cual se definen los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas. 02 de junio de 2021. Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución No. 385 de 2020. Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. 12 de marzo de 2020. Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 1408 de 2020. Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad mitigar y controlar el riesgo del coronavirus COVID – 19 en la realización de actividades de exhibición cinematográfica y presentación de obras de las artes escénicas discriminadas en la Clasific. 14 de agosto de 2020. Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 450 de 2020. Por la cual se modifican los numerales 2.1. y 2.2. del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020 en relación con la limitación del número de personas en actividades o eventos. 17 de marzo de 2020. Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 501 de 2020. Por la cual se modifica transitoriamente el parágrafo 1° del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, en cuanto al uso de los recursos de salud pública del Sistema General de Participaciones, en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19). 23 de marzo de 2020. Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 1408 de 2020. 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. 30 de octubre de 2020. Ministerio de Salud y protección Social.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (2021). Sentencias de Control inmediato de Legalidad. Obtenido de Rama Judicial:
<https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunales-administrativos>