

Más de 400 normas para contener el *COVID-19* (y contando...)

Elías Mauricio Monroy Mora¹

El incremento considerable del contexto regulatorio para las organizaciones dificulta la observancia efectiva de todas las medidas. Por ende, se requiere que las organizaciones implementen medidas innovadoras para tener un registro de las normas aplicables, con el propósito de que se pueda llevar a cabo el control respectivo, con el fin de generar un impacto positivo en la organización

Sumario

I. Introducción II. Principales medidas adoptadas por el Gobierno frente a la *COVID-19* III. Multiplicación normativa e innovación legal IV. Conclusiones

I. Introducción

La crisis ocasionada por la *COVID-19* produjo la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en Colombia por parte de la Presidencia de la República durante un término de 30 días calendario, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020². Esta potestad presidencial tiene asidero

¹ Abogado de la firma MPa Derecho Punitivo & Riesgos Corporativos; graduado de la Universidad Santo Tomás con profundización en Derecho Penal; fue becario en pregrado de la misma institución y su trabajo de grado, “Punibilidad de delitos financieros: crítica dogmática”, obtuvo el reconocimiento de tesis meritoria. Especialista en Pedagogía para la Educación Superior de la Universidad Santo Tomás. Candidato a Magíster en Derecho Penal de la Universidad Santo Tomás, en convenio con la Universidad de Barcelona (España). Curso de Gestión de Riesgos Corporativos, Universidad de los Andes; Curso de Integridad, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Departamento Administrativo de la Función Pública. Al interior de la firma, se desempeña en el área de litigio estratégico y compliance.

² COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 417 (17, marzo, 2020). Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial. Marzo, 2020. No. 51.259

en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia³ y ha sido objeto de múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional⁴.

Dada la habilitación transitoria para adoptar normas con rapidez, los órganos del poder público han emitido más de 400 normas -con distinto poder vinculante- con el propósito de adecuar el marco jurídico, y poder afrontar la crisis derivada de la pandemia. Esto supone un gran reto de cumplimiento para todos los componentes de la sociedad, a efectos de acatar los deberes consignados en los instrumentos normativos a diario. Esta expansión normativa, probablemente, no cesará en el corto plazo, pues, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁵. Ante esta novedad, conviene recapitular las principales medidas adoptadas por el gobierno hasta la fecha y presentar una serie de sugerencias al ciudadano corporativo para afrontar los nuevos retos en el ámbito de la debida diligencia.

II. Principales medidas adoptadas por el Gobierno frente la *COVID-19*

Por medio del Decreto 457 de 2020, el Gobierno ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020, fijando 34 excepciones⁶. Posteriormente, el Decreto 531 de 2020, amplió este aislamiento preventivo desde el 13 de abril hasta el 27 de abril, y se fijaron 35

3 “ARTICULO 215. 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, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. [...] Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos [...]”.

4 V.gr. la Sentencia C-004 de 1992, que estableció que debe conjurarse de forma objetiva un hecho que perturbe o ponga en peligro el orden económico, social y ecológico, y la Sentencia C-179 de 1994, que indicó que los decretos dictados bajo el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica “pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes”. Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 de 1994 (13, abril, 1994). M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C. Corte Constitucional, 1994.

5 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 637 (6, mayo, 2020). Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial. Mayo, 2020. No. 51.306.

6 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 457(22, marzo, 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. Diario Oficial. Marzo, 2020. No. 51.264

excepciones⁷. Seguidamente, a través del Decreto 593 de 2020, se amplió el aislamiento preventivo desde el 27 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo, y se fijaron 41 excepciones; en esta oportunidad, se indicó que, para el desarrollo de las actividades exceptuadas, se ha de cumplir con los lineamientos y protocolos establecidos por el Ministerio de Salud⁸. Luego, a través del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno ordenó el aislamiento preventivo desde el 11 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, con 46 excepciones, y reiteró que, para el desarrollo de las actividades exceptuadas, se ha de cumplir con los lineamientos y protocolos establecidos por el Ministerio de Salud⁹.

Previamente, mediante el Decreto 539 de 2020, ya se había asignado la función de fijar las medidas de bioseguridad al Ministerio de Salud y Protección Social¹⁰. No obstante, antes de la expedición de esta norma, el Ministerio de Salud ya había empezado a expedir normas sobre medidas de bioseguridad *v.gr.* la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual se decretó la emergencia sanitaria en Colombia, con el propósito de prevenir y contener la propagación de la *COVID-19*¹¹.

En todo caso, ya en vigencia del Decreto 539 de 2020, el Ministerio de Salud profirió la Resolución 666 de 2020. Este instrumento normativo, estableció un protocolo general de bioseguridad de obligatorio cumplimiento para el sector público y privado, que contiene las medidas a implementar con corresponsabilidades para empleador, trabajadores, ARL, entre otros. Se debe resaltar, que nadie tiene permitido operar hasta que cumpla con las medidas dictadas en la norma y su anexo técnico.

7 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 531 (11, abril, 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. Diario oficial. Abril, 2020. No. 51.282.

8 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 593 (24, abril, 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. Diario oficial. Abril, 2020. No. 51.295.

9 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 636 (6, mayo, 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. Diario oficial. Mayo, 2020. No. 51.306

10 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DECRETO 539 (13, abril, 2020). Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Diario oficial. Abril, 2020. No. 51.284

11 COLOMBIA. MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 385 (12, marzo, 2020). Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Diario oficial. Marzo, 2020. No. 51.254.

El anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 representa un gran reto de cumplimiento en diversos frentes de riesgo que deben ser controlados, *v.gr.* bioseguridad, vigilancia y salud, elementos de protección personal, teletrabajo, home office, interacción con terceros, planes de pedagogía y capacitación. Inclusive, se exige la realización de una matriz específica para el manejo del riesgo asociado a la *COVID-19*¹².

Pese a la gran cantidad de deberes contenidos en la Resolución 666 de 2020, también existen protocolos específicos que deben implementarse en armonía con este instrumento normativo. A continuación, enunciaremos algunas de todas las medidas que han sido proferidas:

- i) Sector de agua potable y saneamiento básico: Resolución 680 del 24 de abril de 2020
- ii) Sector caficultor: Resolución 678 del 24 de abril de 2020
- iii) Sector de la construcción: Resolución 682 del 24 de abril de 2020 y Circular 02 del 02 de mayo del 2020
- iv) Sector infraestructura de transporte: Resolución 679 del 24 de abril de 2020
- v) Sector de juegos y azar: Resolución 681 del 24 de abril de 2020
- vi) Sector de manufactura: Resolución 675 del 24 de abril de 2020
- vii) Sector transporte: Resolución 677 del 24 de abril de 2020
- viii) Sector de agricultura, ganadería, plantas de producción, transformación y almacenaje de alimentos: Circular externa 001 de 2020
- ix) Sector de hoteles, hostales y hospedaje: Circular 012 del 12 de marzo de 2020
- x) Lineamientos para el sector productivo de productos farmacéuticos, alimentos y bebidas durante la fase de mitigación, entre otras medidas

Sólo nos hemos referido a instrumentos normativos relacionados con medidas de bioseguridad. Pero, el universo normativo que ha sido proferido desde la declaratoria de emergencia -y que hoy en día sigue en crecimiento- no se agota, simplemente, sobre el particular, pues existen normas emitidas en materia de

¹² COLOMBIA. MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 666 (24, abril, 2020). Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus Covid-19. Diario oficial. Abril, 2020. No. 51.295.

derecho aduanero¹³, financiero¹⁴, administración de justicia¹⁵, derecho laboral¹⁶, derecho mercantil¹⁷, derecho tributario¹⁸, derecho penitenciario¹⁹; normas con el mismo nivel de especificidad que ha sido expuesto en torno a la bioseguridad.

III. Multiplicación normativa e innovación legal

Para las personas naturales y jurídicas, el riesgo regulatorio es trascendente, puesto que la inflación normativa es tan considerable, que resulta muy difícil seguir el rastro diario de las normas que están siendo emitidas y, a la vez, desarrollar las actividades cotidianas. Al respecto, algunas organizaciones han procurado realizar compilaciones y observatorios normativos²⁰, que pueden no ser muy útiles para las necesidades específicas del empresario. Es más, este escenario de expansión normativa representa un riesgo para la seguridad jurídica, debido a la incertidumbre en las “reglas de juego” que permiten el ejercicio de los derechos. Antonio Pérez Luño señaló, que la seguridad jurídica es:

Un valor [...] que se concreta en exigencias objetivas de: corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación). Junto a esa dimensión objetiva la seguridad jurídica se presenta, en su acepción subjetiva encarnada por la certeza del Derecho, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva²¹.

¹³ Decreto 436 de 2020

¹⁴ Circular externa 07 del 17 de marzo de 2020

¹⁵ Acuerdo PCJSA 20-11556 de 2020

¹⁶ Decreto 538 de 2020

¹⁷ Decreto Ley 560 de 2020

¹⁸ Decreto 682 de 2020

¹⁹ Decreto 546 de 2020

²⁰ Por ejemplo, a nivel oficial se dispuso, en la página web <http://www.regiones.gov.co/Inicio/COVID-19.html>, la compilación de las principales normas emitidas en materia de COVID-19. Sin embargo, este repositorio no contiene la totalidad de los instrumentos que se han expedido.

²¹ PÉREZ LUÑO, Antonio. La seguridad jurídica: una garantía del Derecho y la Justicia. En: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED. ISSN 1133-1259, N° 15, 2000, p. 28. Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-2000-15-48A09575/PDF>

Así las cosas, vemos que el presupuesto de seguridad jurídica es esencial para la convivencia adecuada en el marco de una sociedad del riesgo, en especial, en estas circunstancias inéditas que ha ocasionado la *COVID-19*. Por ello, se requiere de un esfuerzo adicional por parte de todos, para adaptarnos a los cambios normativos.

Consideramos, que la mejor manera para procurar la observancia de estas medidas es el robustecimiento de los programas de cumplimiento al interior de la organización. De acuerdo con Martínez y Pujol, “para cualquier empresa todo lo relativo al cumplimiento normativo no debe limitarse únicamente a acatar la ley, debe abarcar más que la mera obligación legal [...], [pues] el fin último es conseguir que todas las actuaciones empresariales se lleven a cabo de forma íntegra”²². ¿Cómo fortalecer los programas de cumplimiento? Actualmente, la utilización de metodologías *legaltech* es una alternativa, que se encuentra a disposición de todos y que representa varios beneficios. De acuerdo con el observatorio *LegalTech* de *Finnovating*, al menos representa 5 mejoras:

- i) automatización de las tareas rutinarias que permite centrarse en las que realmente conllevan un valor añadido; ii) análisis estratégico de los datos: utiliza la analítica de datos para formar mejor la estrategia, caso por caso; iii) ahorra costos y optimiza resultados: las herramientas *LegalTech* ayudan a ser más competitivos; iv) flexibilidad y rapidez: la resolución de determinadas consultas de manera casi inmediata o la posibilidad de firmar documentos [...]; v) mejora la gestión y relación con clientes.²³

El panorama de *LegalTech* en Colombia es prometedor. De hecho, de acuerdo con el conteo efectuado por *LegalHackers*: Capítulo Colombia, existen más de 100 propuestas de tecnologías legales, distribuidas en diversos segmentos como investigación jurídica, evidencias digitales, software de gestión de contratos y procesos judiciales, servicios jurídicos online, formación, automatización de documentos y de procesos, análisis y revisión de procesos, entre otros²⁴.

²² MARTÍNEZ PUERTAS, Leonardo, y PUJOL, Purificación. Guía para prevenir la responsabilidad penal de la empresa. Navarra: Ed. Thomson Reuters. 2015. p. 39

²³ FINNOVATING. Observatorio Legaltech 2018. P. 11. Disponible en: <https://www.finnovating.com/wp-content/uploads/2018/11/Observatorio-LegalTech-2018-Finnovating.-Compressed.pdf>

²⁴ Asuntos Legales. Hay más de 100 emprendimientos de Legaltech en el mercado nacional, 2020. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/hay-mas-de-100-emprendimientos-de-legaltech-en-el-mercado-nacional-2998002>

El impacto de la digitalización con ocasión de la *COVID-19* es evidente. Por ello, la implementación de *LegalTech* opera -hoy más que nunca- como una herramienta que facilita la gestión de labores. Más que sustituir la función jurídica, propende al trabajo colaborativo. No en vano, Barrio aseveró que “la digitalización ya está transformando la composición del trabajo y el comportamiento de las profesiones jurídicas, ha alterado las rutinas y los procesos y requiere nuevas formas de estructura organizativa en la prestación de servicios”²⁵.

IV. Conclusiones

Son múltiples los instrumentos legales, que tienen por objetivo afrontar la *COVID-19*. Actualmente, el universo de normas sigue en expansión, varias de estas normas tienen vocación de permanencia en virtud de las facultades derivadas del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Esto representa grandes retos para toda la población, puesto que se requiere adoptar dinámicas de cumplimiento más ágiles.

Al respecto, la adaptabilidad a estas nuevas circunstancias puede facilitarse a través del fortalecimiento de los programas de cumplimiento, incorporando metodologías *LegalTech*. Existen múltiples segmentos a los que apuntan estas herramientas tecnológicas, lo que garantiza la posibilidad al cliente de adquirir la mejor herramienta para su contexto organizacional. Sólo en Colombia existen más de 100 herramientas *LegalTech*. En todo caso, cualesquiera sean las medidas que se adopten para efectos de acatar el creciente universo de normas, es necesario cultivar la conciencia de cumplimiento como forma de integridad empresarial.

Bibliografía

²⁵ BARRIO, Moisés. Hacia la transformación digital de las profesiones jurídicas Madrid: Real Instituto Elcano. 2019, P. 4. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b8e7416b-ddb9-4b5d-9054-2e5413ee4c91/ARI116-2019-Barrio-Hacia-la-transformacion-digital-de-las-profesiones-juridicas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b8e7416b-ddb9-4b5d-9054-2e5413ee4c91>

Asuntos Legales. Hay más de 100 emprendimientos de Legaltech en el mercado nacional, 2020. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/hay-mas-de-100-emprendimientos-de-legaltech-en-el-mercado-nacional-2998002>

BARRIO, Moisés. Hacia la transformación digital de las profesiones jurídicas Madrid: Real Instituto Elcano. 2019. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b8e7416b-ddb9-4b5d-9054-2e5413ee4c91/ARI116-2019-Barrio-Hacia-la-transformacion-digital-de-las-profesiones-juridicas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b8e7416b-ddb9-4b5d-9054-2e5413ee4c91>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-004 de 1992 (2, mayo, 1992). M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá D.C. Corte Constitucional, 1992.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 de 1994 (13, abril, 1994). M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C. Corte Constitucional, 1994.

COLOMBIA. MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 385 (12, marzo, 2020). Por la cual se declara la emergencia sanitaria por cauda del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Diario oficial. Marzo, 2020. No. 51.254.

COLOMBIA. MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 666 (24, abril, 2020). Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Diario oficial. Abril, 2020. No. 51.295.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 417 (17, marzo, 2020). Por la cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial. Marzo, 2020. No. 51.259

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 457(22, marzo, 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. Diario Oficial. Marzo, 2020. No. 51.264

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 531 (11, abril, 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. Diario oficial. Abril, 2020. No. 51.282.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DECRETO 539 (13, abril, 2020). Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Diario oficial. Abril, 2020. No. 51.284

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 593 (24, abril, 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. Diario oficial. Abril, 2020. No. 51.295.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 636 (6, mayo, 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. Diario oficial. Mayo, 2020. No. 51.306

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 637 (6, mayo, 2020). Por la cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial. Mayo, 2020. No. 51.306.

FINNOVATING. Observatorio Legaltech 2018. Disponible en: <https://www.finnovating.com/wp-content/uploads/2018/11/Observatorio-LegalTech-2018-Finnovating.-Compressed.pdf>

MARTÍNEZ PUERTAS, Leonardo, y PUJOL, Purificación. Guía para prevenir la responsabilidad penal de la empresa. Navarra: Ed. Thomson Reuters. 2015.

PÉREZ LUÑO, Antonio. La seguridad jurídica: una garantía del Derecho y la Justicia. En: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED. ISSN 1133-1259, N° 15, 2000, págs. 25-38. Disponible en: <http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-2000-15-48A09575/PDF>