

# COMUNICADO No. 25

Junio 17 y 18 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

**LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA DIRIGIDAS AL CONTROL DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD PARA PRESERVAR A LOS CONSUMIDORES DE SU ACAPARAMIENTO, ESPECULACIÓN Y USURA, SE AJUSTAN DE FORMA PLENA A LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN. NO OBSTANTE, LA INDETERMINACIÓN DE LA VIGENCIA DE ESTAS MEDIDAS RESULTA DESPROPORCIONADA, POR LO QUE LA CORTE PRECISÓ HASTA CUÁNDO ESTARÁN VIGENTES, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 215 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

## I. EXPEDIENTE RE-257 - SENTENCIA C-178/20 (junio 17)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

### 1. Norma objeto de revisión constitucional

#### DECRETO 507 DE 2020

(abril 1)

*Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020*

#### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

#### CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo 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», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 30 de marzo de 2020 a las 02:40 GMT-5, se encuentran confirmados 638.146 casos, 30.039 fallecidos y 203 países,

áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 29 de marzo de 2020 10 muertes y 702 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (297), Cundinamarca (23), Antioquia (86), Valle del Cauca (91), Bolívar (37), Atlántico (24), Magdalena (7), Cesar (4), Norte de Santander (15), Santander (8), Cauca (9), Caldas (14), Risaralda (29), Quindío (16), Huila (16), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (2), Boyacá (3), Sucre (1), Córdoba (1 (SIC).[.]

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren (SIC) adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que dentro de las motivaciones para expedir el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se consideró la necesidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, así como de adoptar «las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional».

Que el artículo 334 de la Constitución Política faculta al Estado para intervenir en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes para mejorar la calidad de vida de los habitantes y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso al conjunto de bienes y servicios básicos.

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas adicionales que

sean necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020., «Por medio del 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 ordenó «el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19».

Que la medida de aislamiento preventivo presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad, lo cual, en el marco de las circunstancias que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, influye en el alza de los precios de los productos de primera necesidad. En este contexto, existen riesgos eventuales de conductas de acaparamiento por parte de los consumidores, y de especulación por parte de productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias colombianas.

Que, en este contexto, mediante Oficio remitido a la secretaria (SIC) Jurídica de la Presidencia de la República por parte del Director del Departamento Nacional de Estadística- DANE, radicado 20202300045771 del 26 de marzo de 2020, dicha entidad envió un informe de evolución de precios comparativo entre la[s] semanas del 14 al 20 de marzo de 2020, frente a la semana del 21 al 25 de marzo de 2020. Los datos correspondientes a Bogotá, Medellín, Cali, Pereira y Bucaramanga evidencian una fuerte presión al alza de algunos productos representativos de la canasta familiar básica de los colombianos.

<b>Bogotá D.C.</b>			
<b>Producto</b>	<b>14 al 20 de marzo</b>	<b>21 al 25 de marzo</b>	<b>Variación porcentual</b>
Brócoli	1.888	4.292	127.33
Lechuga crespa verde	1.700	2.979	75.24
Cebolla cabezona blanca	967	1.460	50.98
Tomate chonto	2.076	3.042	46.53
Plátano hartón verde	1.509	2.199	45.73
Papa superior	1.153	1.680	45.71
Papa criolla sucia	1.796	2.517	40.14

<b>Medellín</b>			
<b>Producto</b>	<b>14 al 20 de marzo</b>	<b>21 al 25 de marzo</b>	<b>Variación porcentual</b>
Tomate chonto	2.023	2.853	41.03
Coliflor	2.750	3.854	40.15
Pepino cohombro	1.852	2.486	34.23
Pimentón	1.850	2.438	31.78

Limón Tahití	3.079	4.050	31.54
Naranja Valencia	1.735	2.238	28.99

Cali			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Zanahoria	673	1.633	142.64
Tomate chonto	1.088	2.621	140.9
Limón Tahití	1.658	3.450	108.08
Cebolla cabezona blanca	789	1.636	107.35
Papa criolla limpia	925	1.767	91.03
Limón común	1.750	3.333	90.46
Cebolla junca Aquitania	2.278	4.278	87.8
Papa única	645	1.167	80.93
Apio	1.186	2.118	78.58
Papa suprema	673	1.133	68.35

Barranquilla			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Apio	1.808	3.158	74.67
Tomate chonto	1.963	3.190	62.51
Limón común	3.476	5.625	61.82
Cebolla cabezona roja	2.015	3.181	57.87
Mora de Castilla	3.998	6.225	55.7
Remolacha	1.442	2.229	54.58
Cebolla cabezona blanca	1.087	1.673	53.91
Zanahoria	1.542	2.325	50.78

Pereira			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Limón común	2.433	3.833	57.5
Limón Tahití	2.440	3.600	47.54
Papa única	810	1.127	39.14
Tomate chonto	1.767	2.433	37.69
Naranja Valencia	1.150	1.567	36.26

Bucaramanga			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Cebolla cabezona roja ocañera	2.012	2.839	41.1
Tomate Riogrande	2.017	2.670	32.37
Cebolla cabezona blanca	1.028	1.320	28.4
Pepino cohombro	1.680	2.105	25.3
Pimentón	2.675	3.350	25.23

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre «El COVID-19 y mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que «[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los

trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a la

protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima « [...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24.7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas».

Que, en consecuencia, la Organización Internacional del Trabajo-OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familiares de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que, en este sentido, resulta necesario adoptar medidas extraordinarias tendientes a garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables, con el fin de evitar que se generen precios significativamente altos para productos de primera necesidad, en comparación con los precios que se ofrecían antes del surgimiento de la situación de emergencia que justificó la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En mérito de lo expuesto,

#### DECRETA:

**Artículo 1. Listado de productos.** El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijarán los listados de productos de primera necesidad, en el marco de sus competencias sectoriales, y conforme a las necesidades que se identifiquen mientras perduren las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**Artículo 2. Seguimiento estadístico.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- asumirá la función de hacer

seguimiento cada cinco (5) días de los precios de los listados de productos de primera necesidad de que trata el artículo 1 de este Decreto y de los precios de los insumos requeridos para la elaboración de dichos productos. Así mismo, identificará variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos en función de su comportamiento histórico.

El DANE entregará un reporte semanal a la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- con la identificación de eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos en función de su comportamiento histórico. En caso de presentarse tales circunstancias, la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- se encargará de realizar acciones de inspección, vigilancia y control de oficio, con base en el análisis del comportamiento de precios, tanto de insumos como de los productos de primera necesidad relacionados.

**Parágrafo.** Para efectos del seguimiento de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente, a través de terceros, todas las gestiones indispensables para realizar el seguimiento en debida forma.

Con el fin de garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables, los agentes y actores de las cadenas de producción, distribución y comercialización y otras formas de intermediación de los productos de primera necesidad, en los términos del presente Decreto, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- los datos solicitados para efectos de realizar el seguimiento de los precios de los listados de productos de primera necesidad. En el evento en que éstos incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, estarán sujetos a las investigaciones y sanciones señaladas en el artículo 6 de la Ley 79 de 1993.

**Artículo 3. Publicación de precios promedio de productos de primera necesidad.** Publíquese cada cinco (5) días por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, los precios promedio de los listados de los productos de primera necesidad, en función de sus respectivos canales de comercialización. Esta información, a su vez, deberá ser publicada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de sus redes sociales.

**Artículo 4. Acciones en materia de Inspección, vigilancia y control.** La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en la Ley 1340 de 2009 y la Ley 1480 de 2011, las cuales se desarrollarán de conformidad con la capacidad institucional de la Superintendencia de Industria y Comercio, que podrá priorizar los casos en los que ejercerá sus funciones con el

propósito de lograr la mayor eficiencia en su intervención.

Los hallazgos relevantes derivados de las acciones de inspección, vigilancia y control adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio serán reportados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Comisión Nacional de Medicamentos y Dispositivos Médicos, en aras de evaluar si es pertinente adoptar las medidas regulatorias previstas en el siguiente artículo, con ocasión del cobro de precios excesivamente altos.

**Artículo 5. Medidas para prevenir especulación, acaparamiento y usura.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias sectoriales, para proteger al consumidor de la especulación, acaparamiento y la usura, de conformidad con la información de que trata el segundo inciso del artículo 4 del presente Decreto, mediante procedimientos expeditos, ejercerán las competencias de que tratan los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988.

La Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, de acuerdo con los precios de referencia nacional históricos, podrá fijar precios máximos de venta al público para aquellos productos que se consideren de primera necesidad a fin de garantizar el bienestar de los consumidores.

**Artículo 6. Reporte de información por parte de las entidades territoriales.** Los gobernadores y alcaldes del país deberán apoyar la función de inspección, vigilancia y control, mediante el reporte a la Superintendencia de Industria y Comercio de aquellas eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos. El reporte deberá llevarse a cabo a través de los canales de comunicación que determine la Superintendencia de Industria y Comercio.

**Artículo 7. Vigencia.** El presente Decreto rige a partir de su publicación y producirá efectos mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del Decreto 507 de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 7º del Decreto 507 de 2020, en el entendido de que en el entendido de que las medidas adoptadas estarán vigentes durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, mediante el Decreto 417 de 2020.

## 3. Síntesis de la providencia

La revisión de constitucionalidad condujo a la Corte a concluir que el Decreto 507 de 2020 satisface los requisitos formales que la Constitución establece y que las medidas orientadas a favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, así como a medicamentos y dispositivos médicos, tienen relación directa con las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica y Social, mediante el Decreto 417 de 2020.

3.1. La Corte encontró que las medidas adoptadas se ajustan a lo establecido en el artículo 334 de la Constitución que le asigna al estado la dirección general de la economía, permitiéndole intervenir, “por mandato de la ley”, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, con la finalidad de racionalizar la economía y de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades, así como dar pleno empleo y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos.

3.2. En el marco de la emergencia económica declarada y dada la medida de confinamiento dispuesta para prevenir el contagio y la expansión del coronavirus, resulta constitucionalmente válido que el Gobierno nacional haya dispuesto en el decreto revisado los mecanismos destinados a la regulación de los precios de los productos de primera necesidad, a impedir el alza desmesurada de su valor y a evitar el acaparamiento y la usura, a fin de garantizar el funcionamiento del sistema de

abastecimiento y seguridad alimentaria y la adecuada provisión de los medicamentos y dispositivos médicos indispensables.

3.3. Las medidas de inspección, vigilancia y control de los precios correspondientes a los productos básicos de la canasta familiar, dirigidas a evitar las alteraciones con impactos negativos en el bienestar de las personas y, especialmente, de aquellas afectadas por la precariedad de sus ingresos, combinan la actuación que en sus respectivos ámbitos deben desarrollar los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, la Superintendencia de Industria y Comercio, los gobernadores y los alcaldes.

3.4. La Corte estimó que la normatividad examinada conforma un sistema a partir de mecanismos existentes, cuya integración y coordinación permite, en el marco del estado de emergencia declarado, garantizar el acceso de los habitantes del territorio nacional y, en particular, de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica y a los medicamentos y dispositivos médicos, pues la sola existencia de mecanismos jurídicos ordinarios no implica que cada uno y por separado sea apto para brindar las respuestas exigidas en situaciones de crisis institucional.

3.5. En tales condiciones, procede que los poderes extraordinarios surgidos al amparo del estado de emergencia sean utilizados para producir las adaptaciones necesarias y generar mecanismos adecuados a las circunstancias excepcionales, a partir de instrumentos ya existentes en el ordenamiento jurídico, cuya integración y coordinación potencia la capacidad de una respuesta institucional a la situación crítica que, además, pueda darse de inmediato y con rapidez, conforme lo requieren las circunstancias inusuales generadas por la actual pandemia.

3.6. La Corte concluyó que los seis primeros artículos del Decreto 507 de 2020 se ajustan a la Constitución y en relación con el artículo 7º consideró indispensable condicionar su exequibilidad a que se entienda que el decreto revisado estará vigente durante un año, contado desde su expedición, ya que la expresión “producirá efectos mientras perduren las causas que motivaron las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” no determina con claridad el tiempo de su vigencia, siendo, por tanto, indispensable fijar, de acuerdo con la jurisprudencia, un término de vigencia que impida la institucionalización de las medidas adoptadas y circunscriba la posibilidad de su ejercicio a las circunstancias excepcionales en las que tuvieron su origen.

#### 4. Salvamentos de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente el voto porque consideró que el Decreto legislativo 507 de 2020 no superaba los juicios de motivación suficiente ni necesidad. Esto, a pesar de compartir la importancia, en el contexto actual, de crear una canasta básica, así como el control sobre los precios de los productos de primera necesidad que toda la ciudadanía requiere para afrontar la crisis.

En su concepto, el decreto legislativo examinado no sustenta con suficiencia las razones para demostrar que los mecanismos ordinarios eran insuficientes y por tanto imperiosos o necesarios para utilizar las facultades legislativas.

La Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el DANE, dentro de la órbita de sus competencias ordinarias, pueden ejercer parcialmente el control directo de precios de conformidad con la habilitación que han recibido de la normativa existente.

A pesar de que no existiera de forma expresa la habilitación para crear un paquete o listado básico de productos para hacer frente a una pandemia como la actual, a partir de una lectura sistemática de las competencias y funciones misionales de cada una de las entidades referidas, hubiera sido posible inferir la existencia de facultades para decretar la mayoría de las medidas adoptadas en el Decreto legislativo 507 de

2020 dentro del marco de la emergencia sanitaria. Por tanto, no se cumplió con el juicio de necesidad ni motivación que legitima la activación de las competencias excepcionales del artículo 215 de la Constitución en favor del poder ejecutivo.

El efecto de dotar de carácter legislativo a cuestiones reglamentarias es importante al menos por dos aspectos. Primero, porque impide al Presidente usar sus facultades de forma ordinaria, pues en adelante se requerirá recurrir al cambio legislativo, mediante ley o decreto legislativo. Segundo, se altera el diseño institucional de que los asuntos reglamentarios sean tratados ante el Consejo de Estado y los legales en la Corte Constitucional.

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** manifestó su salvamento de voto respecto de la decisión de exequibilidad adoptada por la mayoría. Consideró que el Decreto Legislativo 507 de 2020 no superó el juicio de necesidad jurídica por cuanto el Gobierno Nacional tenía a su disposición un marco jurídico amplio que pudo haber utilizado dentro de sus competencias para emitir las medidas que se enuncian en el mismo. Como lo ha precisado la jurisprudencia, el juicio de necesidad o subsidiariedad parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades no permiten conjurar por sí solas la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.

La superación del juicio de necesidad jurídica, en casos como el que se analiza, resulta de gran importancia pues las facultades extraordinarias del Presidente en estados de excepción son de interpretación restringida según la Constitución y la LEE. En esa medida, se debe entender que los mecanismos excepcionales no pueden instrumentalizarse con miras a eludir el ordenamiento jurídico existente, su uso constituye una herramienta excepcionalísima en donde el juicio de constitucionalidad se hace más exigente en defensa del principio democrático.

En el presente asunto, resulta evidente que todas las entidades que se relacionan en el referido decreto tienen facultades legales relacionadas con la regulación de precios, con su inspección, vigilancia y control o cumplen funciones para prevenir la especulación, el acaparamiento y la usura. Así, la Ley 81 de 1988 establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrán, de oficio, ejercer la “política de precios” prevista en esa norma para incluir productos en el “régimen de control directo” de precios, por cuya virtud “la entidad fijará mediante resolución el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar para el bien o servicio en cuestión”. Así mismo, los artículos 245 de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup>, 87 de la Ley 1438 de 2011<sup>2</sup> y 72 de la Ley 1753 de 2015<sup>3</sup> facultan a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos para “la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos”. En cumplimiento de la citada normativa, la Comisión, mediante las Circulares número 06 de 2013, 04 de 2016

---

<sup>1</sup> Ley 100 de 1993. Artículo 245. Parágrafo. “A partir de la vigencia de la presente Ley, la facultad para la formulación de la política de regulación de precios de los medicamentos de que goza el Ministerio de Desarrollo Económico, de acuerdo con la Ley 81 de 1988 estará en manos de la Comisión Nacional de Precios de los Medicamentos. Para tal efecto, créase la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos compuesta, en forma indelegable, por los Ministros de Desarrollo Económico y Salud y un delegado del Presidente de la República. El Gobierno reglamentará el funcionamiento de esta Comisión. Corresponde al Ministerio de Desarrollo hacer el seguimiento y control de precios de los medicamentos, según las políticas fijadas por la Comisión. Corresponde al Ministerio de Salud el desarrollo de un programa permanente de información sobre precios y calidades de los medicamentos de venta en el territorio nacional, de conformidad con las políticas adoptadas por la Comisión”.

<sup>2</sup> Ley 1438 de 2011. Artículo 87. En adelante la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos de que trata el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, se denominará Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, y tendrá a su cargo la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos.

<sup>3</sup> Ley 1753 de 2015. Artículo 72. “Corresponderá a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos o Dispositivos cuando así lo delegue el Gobierno Nacional, la definición de la metodología y los mecanismos de regulación de precios de medicamentos, así como la regulación de los márgenes de distribución y comercialización de los mismos”.

y 10 de 2020, ha establecido una base de datos con todos los medicamentos que, a la fecha, cuentan con un precio máximo de venta al por mayor y al detal, precio de recobro o precio de referencia en Colombia. Por su parte, los artículos 59 y 62 de la Ley 1480 de 2011 establecen en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio la competencia de inspección, vigilancia y control de precios. En esa medida, la citada superintendencia ejerce las funciones legales para realizar labores de inspección y vigilancia respecto de las disposiciones contenidas en esa norma y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como para imponer las sanciones respectivas a las conductas tipificadas como especulación, acaparamiento y usura.

En lo atinente a las entidades territoriales, se precisa que los parágrafos de los artículos 76 y 77 de la Ley 1480 de 2011 aluden a las funciones que en materia de protección al consumidor les han sido legalmente asignadas a estas autoridades locales y, en el caso de los alcaldes, los artículos 11 y 12 del Decreto 2874 de 1984 les atribuyen en el nivel descentralizado *"el control y vigilancia en relación con el cumplimiento de las normas de control de precios"*, mientras que el ya citado artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 les asigna competencia para realizar labores de inspección, vigilancia y control de precios.

En esa medida, la magistrada **PARDO SCHLESINGER** estimó que, si lo pretendido por el Ejecutivo era coordinar las funciones asignadas a dichas entidades, a la luz de las condiciones extraordinarias que condujeron a declarar el estado de emergencia, hubiera bastado con una directiva presidencial, con la organización de un sistema administrativo o con la creación de una comisión intersectorial, para lo cual el Presidente de la República tiene facultades legales; máxime, cuando el mismo Decreto Legislativo 507 de 2020 determina que las actuaciones de esas entidades se darán en el marco de sus competencia y las sanciones de que trata el parágrafo del artículo 2 no se refieren a nuevas multas, sino a las ya instituidas en el artículo 6 de la Ley 79 de 1993.

Advirtió que el artículo 43 de la Ley 489 de 1998 determina que el Gobierno podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares, mediante acciones de dirección, programación, ejecución y evaluación en cabeza de los órganos o entidades competentes. Asimismo, el artículo 45 de la citada norma consagra que el Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para *"la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos"*.

Así las cosas, el Presidente de la República contaba con herramientas jurídicas como la creación de un sistema administrativo o una comisión intersectorial integrada por el Ministerio Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, para coordinar la ejecución de las medidas y actos necesarios para asegurar, durante el confinamiento, el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos.

Por último, la magistrada **PARDO SCHLESINGER** observó que la Constitución Política de 1991 encomendó a la Corte Constitucional la función de impedir que las facultades extraordinarias del Ejecutivo de legislar sean usadas e invocadas cuando no estén material, formal y razonablemente justificadas, como ocurrió en el presente caso. Flexibilizar el juicio de necesidad jurídica, al punto de permitir que el Presidente se salte esa regla de manera evidente desconoce el principio democrático, no garantiza la



vigencia del Estado de Derecho y omite el reparto constitucional de competencias entre las ramas del poder público.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente su voto por cuanto consideró que los Artículos 4, 5 y 6° del Decreto Legislativo 507 de 2020 debieron ser declarados **INEXEQUIBLES** ante la inobservancia de los juicios de motivación suficiente y necesidad jurídica, establecidos en los Artículos 8, 11 y 13 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción.

Pese a que el decreto analizado identifica algunas normas ordinarias relacionadas con la materia que desarrolla, lo cierto es que no demuestra, mediante una argumentación suficiente, que las mismas resultan insuficientes e inadecuadas para alcanzar los objetivos de cada una de las medidas excepcionales adoptadas en los mencionados artículos.

Es bien sabido que la Corte Constitucional, en pronunciamientos contenidos en las Sentencias C-122 de 1997, C-328 de 1999, C-802 de 2002, C-070 de 2009, C-135 de 2009, C-226 de 2009, C-252 de 2010, C-911 de 2010, C-216 de 2011, C-242 de 2011, C-722 de 2015, C-723 de 2015, C-724 de 2015, C-409 de 2017, C-467 de 2017, C-468 de 2017, C-152 de 2020, C-153 de 2020, C-155 de 2020, C-157 de 2020, C-159 de 2020 y C-173 de 2020, ha determinado y reiterado que el juicio de necesidad consiste en verificar la insuficiencia de las facultades ordinarias del Gobierno Nacional para conjurar la crisis o aminorar sus efectos. La razón de ser del presupuesto en comentario es que los estados de excepción busquen atender situaciones anormales con medidas extraordinarias, por lo que no tendría coherencia ni sentido resolverlas con medidas que podrían ser adoptadas con facultades ordinarias.

A la luz de lo anterior, los artículos 4, 5 y 6° del Decreto 507 de 2020 reproducen previsiones legales del ordenamiento jurídico mediante las cuales se atribuyen a la Superintendencia de Industria y Comercio, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Salud y Protección Social, al DANE y a las alcaldías, funciones de inspección, vigilancia y control en cuanto a la protección del consumidor se refiere, específicamente lo establecido en la Ley 1340 de 2009, así como lo dispuesto en los Artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988, 11 y 12 del Decreto 2874 de 1984 y 59, 62, 76 y 77 de la Ley 1480 de 2011 -Estatuto del Consumidor-. Ello evidencia un ejercicio innecesario y excesivo de las facultades extraordinarias del Presidente de la República, por lo que era apropiado declarar la inexecutable de esos tres artículos, para restablecer las extralimitaciones del ejecutivo, en el ejercicio de sus facultades extraordinarias.

Flexibilizar el análisis de los juicios de motivación suficiente y necesidad jurídica, como lo ha decidido la mayoría en la Sentencia C-178 del 17 de junio de 2020, no solo amplía irrazonablemente las potestades del ejecutivo, sino que desconoce el verdadero alcance y aplicación que ha fijado la jurisprudencia constitucional a dichas exigencias materiales.

**LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS MEDIDAS DECRETADAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA DURANTE LA EMERGENCIA ECONÓMICA SUPERAN EN SU MAYORÍA, LOS JUICIOS DE FINALIDAD, MOTIVACIÓN SUFICIENTE, CONEXIDAD MATERIAL, NECESIDAD, INCOMPATIBILIDAD, AUSENCIA DE ARBITRARIEDAD, PROPORCIONALIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES CONFERIDAS A LOS PROCURADORES JUDICIALES CARECEN DE CONEXIDAD INTERNA Y EXCEDEN EL ÁMBITO MISIONAL DE LA PROCURADURÍA DEFINIDO POR LA CONSTITUCIÓN. LA OBLIGACIÓN DE DIFUSIÓN GRATUITA A CARGO DE LAS EMISORAS COMUNICATORIAS DEBE SER ASUMIDA TAMBIÉN POR EMISORAS PÚBLICAS**

## **II. EXPEDIENTE RE-240 - SENTENCIA C-179/20 (junio 17)**

M.P. Alberto Rojas Ríos

## 1. Norma objeto de revisión constitucional

### DECRETO 460 DE 2020

(marzo 22)

*Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

#### CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso brote enfermedad por coronavirus COVID-19 en territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación

del virus. Que el 11 de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas. Que una de las principales medidas, recomendadas por la OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que mediante la Resolución número 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo 2020 y, en virtud de la misma, adoptó, entre otras, la siguiente medida: << [ ... ] g. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo>>.

Que mediante la Directiva Presidencial número 02 del 12 de marzo de 2020, se impartieron directrices a las entidades públicas para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID-19, señalando que deberán dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y que deberán adoptar los mecanismos necesarios para que los servidores públicos y contratistas cumplan con sus funciones y actividades trabajando desde la casa.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con

afectaciones sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que según la Organización Mundial de Salud - OMS, en reporte de fecha 22 de marzo de 2020 a las 13:33 GMT-5, se encuentran confirmados 292.142 casos, 12.784 fallecidos y 187 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19. Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social, a las 9:00 horas del 22 de marzo de 2020 reportó como casos confirmados en Colombia 231, distribuidos así: Bogotá D.C. (88), Cundinamarca (8), Antioquia (25), Valle del Cauca (31), Bolívar (14), Atlántico (7), Magdalena (2), Cesar (1), Norte de Santander (8), Santander (3), Cauca (2), Caldas (6), Risaralda (13), Quindío (6), Huila (10), Tolima (4), Meta (1), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1).

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló la necesidad de regular varias materias en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, ante la insuficiencia de las normas ordinarias que permitan conjurarla, tales como: «[ ... ] normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales. » Que de igual forma el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 prevé la necesidad de expedir normas que «[...] habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.»

Que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», aprobada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995; así como en la obligación del Estado de adoptar todas las

medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

Que, de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el boletín estadístico mensual de enero de 2020, en Colombia se presentaron 5.138 casos de violencia intrafamiliar durante ese mes, de los cuales 170 fueron contra población adulta mayor (3,31%), 443 contra niños, niñas y adolescentes (8,62%), 3.376 fueron de violencia de pareja (65,71%), y 1.149 casos de violencia entre otros familiares (22,36%).

Que, de acuerdo con esa información, las mujeres han sido las principales víctimas de violencia intrafamiliar con 3.942 casos en enero de 2020. Que según comunicado oficial de 20 de marzo de 2020 emitido por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres -ONU Mujeres-, se recomienda a los Estados garantizar la continuidad de los servicios para atender las violencias contra las mujeres y poner a disposición todos los medios posibles para facilitar la denuncia y solicitud de protección, en el marco de la incorporación del enfoque de género en la respuesta a la crisis generada por el coronavirus COVID-19. En igual sentido se pronunció el Comité de la Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar Violencia contra la Mujer mediante comunicado oficial de fecha 18 de marzo de 2020.

Que es necesario garantizar los derechos intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de la familia; los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, así como los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos en derecho. Que los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás y en toda actuación del estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos.

Que al artículo 43 de la Constitución Política prevé la igualdad entre el hombre y la mujer; así como el hecho de que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de las comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación de personas en las dependencias de las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y

efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

**Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia.** A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

Para el efecto deberán:

- a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.
- b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.
- c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.
- d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.
- e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.
- f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.
- g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.
- h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.
- i. Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.
- j. Disponer de espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y cumplir las medidas de aislamiento, en el evento que exista riesgo de agresión o violencia en hogar.
- k. Adoptar medidas para que en la comisaría de familia se permita el ingreso únicamente de la persona usuaria de los servicios, salvo los casos en los que sea necesario contar con un acompañante, dadas las particularidades de la situación, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.
- l. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de las comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y de protección que prevengan posibles contagios.
- m. Adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.
- n. Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de las comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén alcance del Distrito o municipio, entre ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita los servicios de las comisarías familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.
- o. Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.
- p. Generar mecanismos de articulación con organizaciones de mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.
- q. Adelantar monitoreo constante de los casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.

**Parágrafo.** Es deber de los comisarios de familia informar de manera inmediata a la Secretaría de Salud o Dirección Territorial de Salud, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha de contagio de coronavirus COVID-19, trátese de

personal vinculado a la comisaría de familia o personas usuarias que acuden a ella.

**Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho.** En aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.

En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse de forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

**Parágrafo.** A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con miras a privilegiar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de las partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio.

**Artículo 3. Funciones de policía judicial.** La Fiscalía General de la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer las funciones de policía judicial en las comisarías de familia.

**Artículo 4. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar.** La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención y estarán continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar al interior de las mismas durante la emergencia.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello.

**Artículo 5. Obligatoriedad de las medidas.** Las medidas adoptadas en el presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19. Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, a excepción de los literales n y o que son exequibles en el entendido que la obligación de difusión gratuita de los servicios de las comisarías de familia y de las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a todas las radiodifusoras públicas.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo 2020, excepto el parágrafo que se declara **INEXEQUIBLE**. Así mismo, declarar **EXEQUIBLES** los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 460 de 2020, “*Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*”

## 3. Síntesis de la providencia

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, la Corte Constitucional efectuó el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 460 de 2020, “*Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

Para dicho cometido, la Sala Plena (i) expuso una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica; (ii) se pronunció en torno al fundamento del control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia, enfocándose en el alcance del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, así como en la sentencia C-145 de 2020, mediante la cual se

declaró su exequibilidad; posteriormente, (iii) recapituló los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en estados de excepción; y, (iv) a partir de ello, precisó el contenido general y específico del Decreto Legislativo 460 de 2020 con el fin de determinar si las medidas allí contenidas cumplen los requisitos formales y materiales establecidos en la normatividad constitucional.

En primer término, la Corte constató que el decreto legislativo efectivamente (i) está motivado, (ii) fue suscrito por el Presidente y todos los ministros, (iii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y (iv) determinó el ámbito territorial para su aplicación, razón por la cual cumple cabalmente con los requisitos formales de constitucionalidad.

En punto de la flexibilización del juicio de validez sustancial, los juicios materiales se adelantaron de la siguiente manera: (i) cuando fue procedente, el correspondiente juicio material se aplicó de manera integral respecto de la totalidad de las previsiones que conforman el decreto legislativo; (ii) cuando fue inviable realizar los juicios materiales de manera conjunta respecto a la integralidad de las medidas, a partir del contenido normativo específico diferencial de cada uno de los seis artículos se aplicaron separadamente los correspondientes juicios; y, (iii) cuando se advirtió que una de las medidas examinadas incumplía alguno o varios de los presupuestos materiales, no se procedió a valorar los restantes.

De este modo, la Sala Plena determinó que las medidas contenidas en el decreto sometido a control cumplen las exigencias materiales de constitucionalidad, al tener por **finalidad** que, en el marco del Estado social de derecho, se contrarreste la violencia intrafamiliar, fenómeno que de acuerdo con información estadística de diversas autoridades se ha potencializado por las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio. En ese contexto, resaltó la importancia social de la función que desarrollan las comisarías de familia frente a los deberes del Estado de garantizar el derecho a una vida digna libre de violencia al interior de la institución familiar y, a la vez, de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, los niños, las niñas, los adolescentes y los adultos mayores, especialmente porque en muchos casos el confinamiento tiende a agudizar los conflictos familiares y por cuanto las víctimas permanecen más tiempo cerca de sus victimarios.

A partir de lo anterior, la Sala Plena consideró que la relación entre las medidas contempladas en el decreto legislativo y las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción es manifiesta, satisfaciendo así el **juicio de conexidad** tanto desde el punto de vista interno, dado que la medida se vincula claramente con la motivación expuesta en el decreto, como desde el punto de vista externo, por cuanto existe un nexo material entre el riesgo de propagación de la enfermedad y las medidas de aislamiento social para conjurarlo, y el consecuente aumento de la violencia en los hogares, que debe ser atendida oportunamente por el Estado y toda la sociedad. Adicionalmente, al examinar integralmente el articulado del Decreto Legislativo 460 de 2020, la Corte encontró que allí no se suspende, ya sea explícita o implícitamente, ninguna ley o disposición legal, por lo que supera el **juicio de incompatibilidad**. Del mismo modo, concluyó que ante las circunstancias de anormalidad causadas por la pandemia y el aumento comprobado de casos de violencia intrafamiliar producto del confinamiento, las medidas orientadas a garantizar la prestación ininterrumpida del funcionamiento de las comisarías de familia, apelando a estrategias de servicio remoto cuando sea posible, o presencial cuando no hay opción de hacerlo virtual o telefónico, cumplen el **juicio de necesidad** para conjurar o impedir la extensión de los efectos de la emergencia –tanto en su carácter fáctico como en el normativo–, pues es evidente que su contenido dispositivo es imperioso para superar la crisis que originó la emergencia y en el

ordenamiento jurídico común no existen mecanismos que regulen los objetivos perseguidos por la medida de excepción.

En línea con lo sostenido en precedencia, la Corte encontró que el decreto legislativo está ampliamente justificado por el Ejecutivo, por lo que se satisface el **juicio de motivación suficiente**, a la vez que tampoco se erige como una medida que viole el núcleo esencial de los derechos fundamentales, a trastocar el normal funcionamiento de las ramas del poder público, o a alterar las instituciones de instrucción y juzgamiento, de modo que supera el **juicio de no arbitrariedad**. Asimismo, las medidas tendientes a contrarrestar la violencia intrafamiliar de forma concomitante a las medidas de la emergencia sanitaria por el Covid-19 no transgreden aquellas garantías inderogables dentro de los estados de excepción, de las que es titular toda persona conforme a los artículos 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 214 de la Carta y 4 de la Ley 137 de 1994, cumpliendo también el **juicio de intangibilidad**. Por el contrario, en vez de restringir tales derechos, el decreto legislativo se constituye en una medida afirmativa a favor de sujetos de especial protección en quienes ha repercutido en mayor medida la acentuación de la violencia intrafamiliar en el marco del aislamiento social, como lo son las niñas, los niños, los adolescentes, las mujeres y los adultos mayores, dentro del contexto de confinamiento originado por la pandemia. La norma tampoco introduce criterios sospechosos para dispensar un trato diferenciado injustificado a las personas en razón al sexo, la raza, la lengua, la religión, el origen nacional o familiar, la opinión política o filosófica, sujetándose así al **juicio de no discriminación**; y, en esa misma orientación, el decreto legislativo no supone una violación de los mandatos expresos de la Constitución y los derivados de los tratados de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, por lo que sobrepasa el **juicio de no contradicción específica**.

Con respecto al artículo 1 y los diecisiete literales del mismo que desarrollan diversas medidas relacionadas con (i) los lineamientos institucionales que deben regir las actuaciones de las comisarías de familia (literales a, d, i, n, o, p y q); (ii) las medidas concretas de desarrollo de funciones y formas de prestación del servicio de las comisarías de familia (literales b, c, e, f, y j); y, (iii) las medidas de protección a trabajadores y usuarios de dichas entidades (literales g, h, k, l y m), la Corte sostuvo que, en términos generales, las medidas allí contempladas superan el examen material de validez, salvo en lo atinente a los **literales n y o** relativos al deber de las emisoras comunitarias de difundir de forma gratuita los servicios de las comisarías de familia y las campañas de prevención de las mismas. A juicio de la Sala Plena, tales disposiciones crean un trato diferenciado injustificado entre esa categoría específica de emisoras y las radiodifusoras públicas, cuestión que vulnera el principio de igualdad de trato y de **proporcionalidad**, en tanto que estas últimas cuentan con mayor capacidad para la difusión gratuita de información y respecto de las cuales la norma de excepción no les impone tal deber. A partir de dicha comprensión, los literales **n y o** fueron condicionados en el entendido de que la obligación de difusión gratuita a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a todas las radiodifusoras públicas.

En lo que respecta a los artículos 2 y 3, la Sala Plena determinó que también se ciñen a los postulados de validez material que deben satisfacer los decretos legislativos, en tanto que flexibilizan la atención personalizada o remota en las comisarías de familia, sin afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo, a la vez que privilegian la protección de la salud de los usuarios y de los servidores públicos que atienden en las mencionadas dependencias.

Al margen de lo anterior, la Corte determinó que la facultad atribuida a los procuradores judiciales en familia por virtud del parágrafo del artículo 2 para fijar obligaciones provisionales de las partes en relación con la custodia, visitas y alimentos no supera el **juicio de conexidad interna**, puesto que implica asignarle a la Procuraduría una función que ordinariamente está atribuida a los jueces y defensores de familia adscritos al ICBF y que, incluso de manera excepcional, ejercen los propios

comisarios de familia. Se trata, por consiguiente, de la reasignación transitoria de una función ajena al ámbito regulatorio que se pretende en el decreto *sub examine*. Sobre este aspecto, la Sala Plena precisó que el objeto de regulación del decreto es la prestación ininterrumpida del servicio público a cargo de las comisarías de familia, por lo que a través de la medida contemplada en el parágrafo del artículo 2 se les usurpa una función a estas entidades del orden territorial para asignársela a un organismo del Estado que, si bien tiene funciones de intervención en los procesos judiciales, no resultan compatibles dichas funciones, con la función que el decreto ley de manera inconexa e injustificada le atribuye con vocación jurisdiccional. Es por esto que la Sala Plena concluyó que se trata de una medida inconexa, desde la perspectiva misional de la Procuraduría, pues el Decreto Legislativo 460 de 2020 está orientado a la continuidad en el funcionamiento de las comisarías de familia.

En cuanto al artículo 4 del decreto legislativo bajo examen, la Sala Plena determinó que también se ajusta a los juicios materiales de validez que deben observar este tipo de normas, toda vez que su contenido dispositivo está orientado a promover y realizar campañas de prevención de la violencia intrafamiliar durante la emergencia sanitaria desencadenada por el coronavirus Covid-19 mediante el aprovechamiento de los medios tecnológicos y de difusión disponibles, cuestión que a todas luces está directa y específicamente encaminada a impedir la extensión o agravación de los efectos adversos del aislamiento social al interior de los hogares. De forma análoga, la Sala Plena encontró ajustado al ordenamiento superior el artículo 5, disposición que se limita a reafirmar el carácter vinculante que, lógicamente, cabe predicar de un decreto legislativo, dado que su valor normativo y obligatoriedad son los mismos que los de la ley, al tenor de lo establecido en el inciso 2º del artículo 215 de la Constitución. Finalmente, la Sala Plena no encontró reparos de constitucionalidad en torno al artículo 6 del decreto legislativo, que define la vigencia del mismo a partir de su publicación y hasta que se supere la emergencia, al ajustarse cabalmente a la normatividad superior que regula los estados de excepción.

#### 4. Salvamentos parciales de voto

##### 4.1. Magistrado Carlos Bernal Pulido (Artículo 2)

El magistrado Bernal Pulido suscribió salvamento parcial de voto en relación con la declaratoria de inexecutable del parágrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo 460 de 2020. Esta decisión se fundó en que, en criterio de la mayoría de la Sala Plena, dicha disposición no satisface el juicio de conexidad interna, en tanto no tiene relación con los objetivos del Decreto Legislativo *sub iudice*. Por el contrario, consideró que tal disposición sí cumple el juicio de conexidad interna y es executable, por las siguientes razones:

(i) *La competencia transitoria asignada a los procuradores judiciales de familia guarda relación con uno de los objetivos del Decreto Legislativo.* El Gobierno Nacional expuso, en los considerandos de dicha normativa, la necesidad de asegurar la continuidad de los servicios de las comisarías, en particular, en relación con la atención a las víctimas de violencia al interior de la familia. Esto, porque el aislamiento preventivo y obligatorio “potencializa” los casos de violencia intrafamiliar y, por tanto, aumenta el número de asuntos que deben atender las comisarías de familia. Dicho objetivo guarda relación evidente con la habilitación a los procuradores judiciales de familia para fijar las obligaciones provisionales de custodia, alimentos y visitas. Con esto, el Gobierno Nacional garantizó que los comisarios de familia puedan responder ante el aumento de la demanda de sus servicios por casos de violencia intrafamiliar. En estos términos, dada la motivación del Decreto Legislativo, considero que la referida disposición satisface el requisito de conexidad interna, habida cuenta de que guarda relación evidente con las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional.

(ii) *La competencia transitoria de los procuradores judiciales de familia busca complementar las funciones de los comisarios de familia, que no sustituirlas.* El



parágrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo 460 de 2020 faculta a los procuradores judiciales de familia para “fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio”. De esta disposición no deriva, bajo ningún supuesto, que la facultad ordinaria de los comisarios de familia para fijar “la obligación provisional de alimentos, visitas y custodia”<sup>4</sup>, prevista por el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, hubiere sido sustituida o reemplazada. Por el contrario, lejos de reasignar dicha competencia, el referido parágrafo la complementa y, por tanto, contribuye a la prestación efectiva y oportuna de los servicios prestados por las comisarías de familia.

(iii) La medida en cuestión contribuye a satisfacer el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. El artículo 2 del Decreto Legislativo *sub examine* permite suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en aquellos casos en los que no se cuente con medios tecnológicos para celebrar tales audiencias. No obstante, prohíbe la suspensión de “la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores”. En consecuencia, el parágrafo de este artículo prevé que, cuando fracase el intento conciliatorio, los procuradores judiciales de familia puedan fijar, provisionalmente, las obligaciones de alimentos, visitas y custodia. En estos términos, considero que esta habilitación específica, provisional y complementaria, a los procuradores judiciales de familia contribuye a satisfacer el principio de interés superior del menor<sup>5</sup>, el cual podría resultar comprometido de no tramitarse y resolverse oportunamente los referidos asuntos en el marco de la emergencia.

#### 4.2. Magistrado Alberto Rojas Ríos (Artículo 1, inciso primero y literales h, j y m)

El magistrado Alberto Rojas Ríos salvó de manera parcial su voto en relación con el inciso primero del artículo 1 y los literales h, j y m del mismo. En sustento de dicho disenso, señaló que las referidas disposiciones no superan los juicios de **no discriminación** y de **no contradicción específica**, toda vez que dejan por fuera otros sujetos eventualmente víctimas de violencia intrafamiliar. Explicó que las medidas afirmativas de protección por parte de los comisarios de familia deben considerar tanto a la persona, como la situación de violencia o amenaza que esta sufre o podría padecer, es decir, el hecho victimizante. Por tal razón, la exclusión de potenciales sujetos susceptibles de violencia intrafamiliar no solo desconoce las garantías constitucionales de igualdad (art. 13 C.P.), protección a la familia (arts. 5 y 42 C.P.) y acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), sino que, además, conduce a un déficit de protección, pues es una realidad que las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes históricamente han sufrido mayor violencia en el contexto del hogar, cuestión que, sin lugar a dudas, ha requerido y sigue requiriendo acciones afirmativas de protección integral y estructural. No obstante, sostuvo que no sólo el inciso 1, insólitamente, omite a las mujeres, sino que, los literales h, j y m además omiten a los hombres y a las diversas construcciones identitarias del género, quienes también pueden ser víctimas de la violencia en el contexto del hogar. En ese sentido, explicó que la normatividad contenida en el decreto revisado por la Corte carece de una visión integral de la violencia en el contexto intrafamiliar, la cual puede ser padecida por cualquiera de sus integrantes. Sobre este aspecto, recaló que la jurisprudencia constitucional<sup>6</sup> ha reconocido que la concepción del género<sup>7</sup> trasciende al binarismo biológico, históricamente categorizado en masculino y femenino y se proyecta también en función de la identidad construida desde lo diverso.

Ante la insuficiencia advertida, y a partir una interpretación teleológica y sistemática que armonice el deber de protección equitativa en un Estado social y democrático de derecho (arts. 1, 13, 42 y 43 C.P.) cimentado en la dignidad humana, así como

<sup>4</sup> De acuerdo con el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, cuando fracase el intento de conciliación, el Comisario de Familia debe “establecer, mediante resolución motivada, las obligaciones de protección al menor, incluyendo la obligación provisional de alimentos, visitas y custodia”.

<sup>5</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo 460 de 2020.

<sup>6</sup> Sentencias T-099 de 2015 y C-006 de 2016)

<sup>7</sup> Sentencia SU-214 de 2016.

para garantizar la protección de los derechos fundamentales de todos los miembros de la familia eventuales víctimas de violencia intrafamiliar, el magistrado Rojas Ríos indicó que la Corte debió condicionar las precitadas medidas en el entendido de que también cobijan a otros integrantes del núcleo familiar que se vean afectados por situaciones de violencia.

### 4.3. Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y Magistrado Alberto Rojas Ríos (Literales n y o del artículo 1)

La magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Alberto Rojas Ríos salvaron parcialmente el voto en relación con la decisión adoptada respecto de los literales n y o del artículo 1, por considerar que establecen un trato diferenciado injustificado en la obligación impuesta a las emisoras comunitarias de difundir información de manera gratuita que transgrede el principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 13 de la Carta Política. Al respecto, resaltaron que de conformidad con el artículo 15 de la Resolución Número 00415 del 13 de abril de 2010, “Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora y se dictan otras disposiciones”, los proveedores de los servicios de radiodifusión sin distinción alguna tienen el deber de emitir de manera gratuita y oportuna las comunicaciones requeridas en casos de emergencia, conmoción interna o externa, desastres o calamidad pública.

Con base en lo anterior, sostuvieron que en un Estado social de Derecho el principio de solidaridad (art. 1 CP) implica que ante situaciones de emergencia como la que actualmente afecta a todo el país por causa de la pandemia, tanto las emisoras públicas como las privadas tienen la obligación de difundir la información sobre los servicios prestados por las comisarías de familia de manera gratuita y, por tal razón, los literales n y o del artículo 1 debieron condicionarse en el sentido de que dicho deber de solidaridad recae sobre todo el universo de las emisoras que operan en todo el país, es decir, sin distinción alguna en cuanto al ámbito público y privado.

**AUNQUE LA PRÓRROGA DEL SERVICIO MILITAR SUPONE UNA RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN, A ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO Y AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, ESTOS NO SON DERECHOS ABSOLUTOS, POR LO CUAL SON SUSCEPTIBLES DE SER LIMITADOS POR EL LEGISLADOR DE EXCEPCIÓN. LA CORTE PRECISÓ EL GRUPO DE PERSONAS QUE ESTABAN PRESTANDO EL SERVICIO A QUIENES SE APLICARÍA ESTA MEDIDA**

### III. EXPEDIENTE RE-274 - SENTENCIA C-180/20 (junio 17) M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

## 1. Norma objeto de revisión constitucional

### DECRETO 541 DE 2020 (abril 13)

*Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*

#### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

#### CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar contra el brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de

magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus - COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en las últimas semanas, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020 y cincuenta y cuatro (54) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 10 de abril de 2020 80 muertes y 2.473 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.121), Cundinamarca (83), Antioquia (246), Valle del Cauca (418), Bolívar (109), Atlántico (79), Magdalena (42), Cesar (20), Norte de Santander (40), Santander (21), Cauca (19), Caldas (25), Risaralda (52), Quindío (44), Huila (41), Tolima (21), Meta (16), Casanare (5), San Andrés y Providencia (4), Nariño (31), Boyacá (27), Córdoba (7), Sucre (1) Y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID19" y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del

nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, y (iv) y en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1,353,361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS-, en reporte de fecha 11 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,614,951 casos, 99,887 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del Coronavirus COVID-19.

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"[...] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"

Que el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que, en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Que la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[.. .] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las

consecuencias adversas en el mercado laboral [...]"

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en el referido comunicado estima "[... ] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. Al tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [ ... ], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el Coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iii) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que el artículo 13 de la Ley 1861 de 2017, "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización", establece que el servicio militar obligatorio será de dieciocho (18) meses y el servicio militar de bachilleres será de doce (12) meses.

Que en atención a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a la pandemia Coronavirus COVID-19, se canceló el proceso de incorporación de conscriptos del presente año en la Fuerza Pública, debido a la restricciones de movilidad del personal de los distritos de reclutamiento para realizar la promoción y difusión del proceso del servicio militar y a fin de evitar la concentración de personal -aspirantes al servicio militar obligatorio-y coadyuvar a la contención de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la incorporación de nuevos soldados que prestan servicio militar obligatorio para relevar los grupos -contingentes 4C del 2018 y 2C de 2019- que corresponden aproximadamente a 16.241 soldados para las Fuerzas Militares, no es posible ya que (i) no se pueden realizar los exámenes médicos de admisión -requisito indispensable para ingresar a la fuerza pública-, y (ii) tampoco se puede llevar a cabo su entrenamiento, instrucción y

preparación para operar, proceso que dura mínimo tres (3) meses.

Que es necesario mantener los 16.241 soldados que cuentan con entrenamiento y experiencia operacional, con el objetivo de fortalecer las acciones de control militar en las zonas de frontera, cascos urbanos y área rural, además para brindar ayuda humanitaria a las comunidades más vulnerables de Colombia y apoyar las operaciones necesarias para controlar y mitigar el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a la pandemia Coronavirus COVID-19.

Que la disminución del personal conscripto afectaría el sistema de seguridad y defensa de las Unidades Militares, lo que dejaría en alta vulnerabilidad zonas desconcentradas con alto valor estratégico, como lo son los Cerros, donde se encuentran instaladas repetidoras de comunicaciones militares y radares militares que garantizan el desarrollo de operaciones de interdicción aérea.

Que las Fuerzas Militares tienen la imperiosa necesidad de contar con pie de fuerza suficiente que les permita contribuir a solucionar la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno nacional, sin afectar el normal desarrollo de las Operaciones Militares de Seguridad de los Ejes Viales e Infraestructura Crítica del Estado -oleoductos, torres eléctricas, entre otros-, toda vez que no se cuenta con el pie de fuerza suficiente para cubrir todas las áreas ocupadas por el personal de soldados a desacuartelar.

Que igualmente, la Policía Nacional planificó la incorporación de 24.820 auxiliares de policía para suplir las necesidades del servicio en las unidades policiales a nivel nacional, de los cuales en la actualidad se cuenta con 19.170 distribuidos en 14 Direcciones, 17 Policías Metropolitanas, 34 Departamentos de Policía y 19 Escuelas de Formación Policial, es decir se tiene un déficit de 5.650 Auxiliares de Policía. Sumado a lo anterior, revisadas las fechas de licenciamiento de los diferentes contingentes para finales de los meses de abril, julio y octubre se estima que saldrían aproximadamente 11.479 auxiliares de policía.

Que el personal de auxiliares de policía en la actualidad cumple funciones de apoyo a las actividades del servicio de policía en todo el territorio nacional, siempre enfocadas a la seguridad y convivencia ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 62 de 1993 "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República", aunado al servicio en la protección ambiental, la erradicación de cultivos y seguridad de instalaciones.

Que en ese orden de ideas, el personal de auxiliares de policía, a quienes también se proroga el servicio militar obligatorio, continuará prestando los servicios antes

enunciados, lo cual permitirá conservar el personal profesional en el servicio a la comunidad, y el cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para atender la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19

Que el licenciamiento del personal conscripto, implicaría destinar el personal de patrulleros profesionales que en la actualidad están encargados de los cuadrantes de vigilancia en la comunidad, a los servicios que prestan los auxiliares, lo que repercute en disminuir las patrullas de vigilancia, investigación criminal, inteligencia, cuidado ambiental y otras especialidades.

Que las circunstancias descritas evidencian la necesidad de prorrogar el servicio militar obligatorio por un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha prevista para el licenciamiento, ya que (i) no es posible realizar el proceso médico de admisión de nuevo personal, (ii) el tiempo de capacitación y entrenamiento dura mínimo tres (3) meses, (iii) el personal que actualmente presta el servicio militar obligatorio tiene el conocimiento y capacidad para colaborar en las medidas de atención, mitigación y contención del COVID-19, (iv) existiría un déficit de personal para atender la emergencia sanitaria y las necesidades regulares del servicio.

Que las fechas de licenciamiento del personal que actualmente se encuentra en servicio en la Fuerza Pública son abril, mayo, julio y octubre de 2020.

Que de conformidad con lo expuesto, es necesario prorrogar el servicio militar obligatorio que actualmente se encuentra en servicio, por el término de tres (03) meses contados a partir de la fecha prevista para el licenciamiento.

Que el artículo 44 de la Ley 1861 de 2017 "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización", consagra los derechos del conscripto durante la prestación del servicio militar, derechos que se mantendrán durante la prórroga de los tres (3) meses del servicio militar obligatorio.

Que, en mérito de lo expuesto,

#### DECRETA:

**Artículo 1.** *Servicio militar obligatorio.* Adiciónese un parágrafo al artículo 13 de la Ley 1861 de 2017 "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización", en los siguientes términos:

**"Parágrafo 5.** *Prorróguese el servicio militar obligatorio del personal que actualmente se encuentra en servicio, hasta por el término de tres (3) meses contados a partir de la fecha prevista para el licenciamiento. Durante el término de la prórroga, el personal conscripto tendrá derecho a la consagrado en el artículo 44 de esta ley.*"

**Artículo 2.** *Vigencia.* Este decreto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 541 de 2020, en el entendido de que la prórroga del servicio militar sólo se aplicará al personal que se encontraba en servicio al momento de la expedición del mencionado decreto y cuya fecha de licenciamiento se encontraba prevista para los meses de abril, mayo, julio y octubre de 2020.

## 3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional encontró que la medida adoptada mediante el Decreto 541 de 2020 cumple los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guarda relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto busca garantizar la prestación del servicio a cargo de la fuerza pública ante la cancelación de los nuevos procesos de incorporación.

La Sala Plena determinó que el Decreto 541 de 2020 cumple plenamente con las exigencias formales establecidas en la Carta Política. La norma (i) es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020; (ii) cuenta con la firma de los 18 ministros de Despacho en titularidad; (iii) cumple con la carga de motivación, explicando su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen; y (iv) fue expedido dentro del tiempo legal permitido. Así mismo, atiende los requisitos materiales, en tanto superó los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación.

Se identificó que los auxiliares de policía prestan un servicio de sustancial importancia para garantizar bienes comunitarios esenciales tales como la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, los cuales se han visto afectados a causa de la pandemia. Por otro lado, las Fuerzas Militares adelantan acciones encaminadas a garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, en función de la protección de los derechos de los ciudadanos. En tanto actualmente no es posible realizar el proceso de incorporación de nuevos miembros de la fuerza pública, dados los riesgos que este implica para la salud tanto del personal que adelanta el respectivo procedimiento como de los convocados, encontró la Sala que, con el fin de evitar la afectación del cumplimiento de las funciones constitucionales encargadas a la fuerza pública, era necesario prorrogar el servicio militar.

Advierte la Sala que, si bien la medida adoptada en el decreto bajo estudio supone una restricción a los derechos a la libertad de locomoción, a escoger profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad, estos no son derechos absolutos por lo que son susceptibles de ser limitados cuando se pretende ponderarlos con otros derechos o con los principios rectores del sistema. En cuanto la prestación del servicio militar es una obligación consagrada en la Constitución, artículo 216, encontró la Sala que la prórroga del servicio por 3 meses, contrario a desconocer la Carta Política o los tratados internacionales, se encuentra ajustada a ellos.

Respecto de los mecanismos consagrados en el artículo 14 de la Ley 1861 de 2017 para realizar los reemplazos del personal de la fuerza pública, advierte la Corte que son incompatibles con las medidas de aislamiento social y confinamiento impuestas para hacer frente a la emergencia sanitaria. El sistema de conscripción mediante la incorporación y licenciamiento de contingentes en tiempo de normalidad incluye, entre otras, la realización de tres evaluaciones de aptitud psicofísica practicadas por oficiales de sanidad o profesionales de la salud al servicio de la Fuerza Pública (artículos 18 y s.s.), su concentración con fines de selección e ingreso en los términos

del artículo 23<sup>8</sup> y una nueva evaluación de aptitud psicofísica final, actuaciones que indiscutiblemente son contrarias al objetivo de la medida bajo revisión. Por otra parte, en los estados de excepción y en las demás circunstancias que atenten contra la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, los reemplazos se harán en la forma que establezca el Gobierno nacional mediante los Decretos de Movilización, lo que implica una convocatoria de las reservas de la fuerza pública para que concurren al lugar, fecha y hora señalados en el Decreto de Movilización o llamamiento especial, situación que es claramente contraria a las medidas de aislamiento y prevención en contra del virus COVID-19.

En este contexto, ante la posible disminución en el número de miembros activos de la fuerza pública y la posible afectación del cumplimiento de sus funciones y, por ende, de la protección de los colombianos en las circunstancias generadas por la pandemia, encontró la Sala que la prórroga del servicio militar consignada en el decreto bajo estudio es necesaria para garantizar los derechos de todos los colombianos. Sin embargo, con el fin de precisar la aplicación en el tiempo de la medida, dado que no se pueden realizar nuevos procesos de incorporación de conscriptos, se resolvió condicionar la prórroga del servicio militar en el entendido de que sólo se aplicará al personal que se encontraba en servicio al momento de la expedición del Decreto Legislativo 541 de 2020 y cuya fecha de licenciamiento se encontraba prevista para los meses de abril, mayo, julio y octubre de 2020.

**LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA ADOPTADAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL, CUMPLÍAN CON LOS DEBIDOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES, EN PARTICULAR, LOS DE FINALIDAD, CONEXIDAD MATERIAL, MOTIVACIÓN SUFICIENTE, NO DESCONOCIMIENTO DE LA PROHIBICIÓN DE ARBITRARIEDAD, NO AFECTACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES INTANGIBLES, NI CONTRADICCIÓN NORMA CONSTITUCIONAL ALGUNA**

**IV. EXPEDIENTE RE-270 - SENTENCIA C-181/20 (junio 17)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

**1. Norma objeto de revisión constitucional**

**DECRETO 537 DE 2020**  
(abril 12 de 2020)

*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

**CONSIDERANDO:**

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la

Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 23. CONCENTRACIÓN E INCORPORACIÓN.** Cumplidos los requisitos de ley, los conscriptos aptos elegidos se citan en el lugar, fecha y hora determinados por las autoridades de Reclutamiento, con fines de selección e ingreso, lo que constituye su incorporación a filas para la prestación del servicio militar.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que el 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de

magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus - COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020 y cincuenta y cuatro (54) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 10 de abril de 2020 80 muertes y 2.473 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.121), Cundinamarca (83), Antioquia (246), Valle del Cauca (418), Bolívar (109), Atlántico (79), Magdalena (42), Cesar (20), Norte de Santander (40), Santander (21), Cauca (19), Caldas (25), Risaralda (52), Quindío (44), Huila (41), Tolima (21), Meta (16), Casanare (5), San Andrés y Providencia (4), Nariño (31), Boyacá (27), Córdoba (7), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19" y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del



nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, y (iv) y en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1,353,361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 10 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,524,161 casos, 92,941 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19".

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"[...] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[...] El COVID-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]"

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del COVID -19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones

poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008- 9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Que mediante los decretos legislativos 457 del 22 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 531 del 8 de abril 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", se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, para el primero, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, y para el segundo a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que

deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

Que para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia sanitaria, resulta razonable que para no paralizar la contratación estatal y el mercado de compras públicas, las cuales constituyen el 15% del Producto Interno Bruto del país en un mercado monoposonio donde la economía colombiana requiere la constante ejecución del gasto público, se hace necesario aprovechar los medios tecnológicos para cumplir la función administrativa y expedir una nueva norma, sin afectar los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Que de acuerdo con el principio de eficiencia administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, resulta razonable y adecuado permitirle a las entidades públicas contratantes surtir por medios electrónicos los procedimientos administrativos sancionatorios por presunto incumplimiento contractual o suspender los términos de los mismos para darle prioridad o prevalencia a aquellas actuaciones contractuales orientadas a mitigar la emergencia sanitaria o impedir la extensión de sus efectos y adicionar así el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que resulta razonable brindarle a las entidades públicas la posibilidad de modificar sus prioridades en el plan de adquisiciones y ejecución del gasto para invertirlos en obras, bienes y servicios que aporten en la mitigación de la pandemia, motivo por el cual se podría facultar a los ordenadores del gasto, adicionando un artículo nuevo a la legislación contractual, bien para revocar los actos mediante los cuales se abren los procesos de selección de contratistas o para suspender los mismos cuando sea complejo o imposible continuarlos.

Que sin afectar la autonomía de los entes territoriales, se le permite a los municipios y departamentos apoyarse en los acuerdos marco de precios o instrumentos de agregación de demanda que construya o haya construido la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, fortaleciendo así los principios de eficiencia, transparencia y

celeridad de la función administrativa consagrados en el artículo 209 superior. La preferencia que autónomamente adopte cada ente territorial se sustentará en el análisis de necesidad, conveniencia y oportunidad que deba proyectarse para la estructuración de todo contrato estatal, para lo cual se adiciona una nueva norma a la legislación contractual colombiana.

Que atendiendo la temporalidad de aproximadamente seis (6) meses durante los cuales la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- estructura y pone en operación un acuerdo marco de precios o un instrumento de agregación de demanda sobre los bienes no comprendidos en el estado de emergencia sanitaria, resulta razonable que sin proceso de licitación alguna, los proveedores de bienes y servicios útiles y necesarios para mitigar la pandemia o impedir la extensión de sus efectos, puedan ofrecer los mismos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano sin tener que acudir a un proceso licitatorio. máxime cuando la escasez de dichos bienes y/o servicios requieren procedimientos rápidos o inmediatos que habilitan su adquisición para proteger los derechos a la salud y la vida. Así las cosas, se hace necesario adicionar una norma al parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Que ante la escasez de ciertos bienes y servicios, con ocasión de la recesión económica anunciada por el Fondo Monetario Internacional, resulta necesario orientar los principios de la función administrativa hacia el cumplimiento de los fines del Estado y de la contratación pública, mediante la adquisición de bienes y servicios útiles para mitigar la pandemia o impedir la extensión de sus efectos, que se extienda a todas las cuantías y formas de contratación la posibilidad de comprar en grandes superficies, máxime cuando el país se encuentra ante una escasez de los productos con los cuales se pueden proteger los derechos fundamentales a la salud y a la vida, por lo que se adiciona el parágrafo 1 del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

Que para generar la confianza institucional de cada uno de los ordenadores del gasto en una medida como la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario considerar como probado el estado de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia Coronavirus COVID-19, que sirve como fundamento fáctico para implementar la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria.

Que ante la escasez de los bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19 o impedir la extensión de sus efectos, y conocidas las imperfecciones y las complejidades en la consecución de los mismos, resulta conveniente autorizar adiciones contractuales en estas adquisiciones sin afectar por ello el principio de transparencia en la contratación pública, haciendo por ello

adecuado expedir una norma que adicione unos incisos al párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, con las restricciones mencionadas, adición contractual que solo tendrá vigencia durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que dentro de los objetivos estratégicos del Gobierno nacional para mitigar la pandemia, se ha considerado vital en su orden de importancia; salvar vidas y proteger la salud de los colombianos, evitar hambrunas y fortalecer el tejido social y familiar, razón por la cual cobra importancia facilitar el pago de más de 230.000 contratistas de prestación de servicios en el Estado, quienes en muchas ocasiones convierten su ingreso en el único sustento de toda una familia con el cual se protegen derechos fundamentales como el mínimo vital, la educación, la salud y la vida, y en ese sentido, se crea una norma que facilite los desembolsos sobre probadas acreencias.

Que ante la escasez de bienes y servicios en el mercado internacional, resulta conveniente para la satisfacción de los derechos fundamentales a la salud y la vida, que el Estado colombiano cuente con sus agentes diplomáticos en el exterior para negociar ante empresas extranjeras públicas, privadas o mixtas, con la inmediatez que demanda la actual competencia del mercado, los productos necesarios para cumplir con el objetivo estratégico de proteger los derechos fundamentales a la salud y a la vida, y en tal sentido se extiende la facultad del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para contratar bienes y servicios distintos a los utilizados para cumplir con los objetivos del Ministerio de Relaciones Exteriores en la crisis causada por el Coronavirus, y en este sentido se amplían las facultades consagradas en el artículo 2 del Decreto Ley 20 de 1992 eliminando la restricción de contratar bienes y servicios destinados únicamente a la misión institucional de la mencionada Cartera.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; sin embargo, es necesario mantener las medidas adoptadas por el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 mientras dure el estado de emergencia sanitaria, por tornarse necesarias para garantizar las finalidades señaladas en los párrafos precedentes, las cuales atienden a conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos.

En mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Audiencias públicas.** Para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán desarrollarse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a

los proponentes, entes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

La entidad estatal deberá indicar y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro de toda la información generada, conforme al cronograma establecido en el procedimiento.

En todo caso, debe garantizarse el procedimiento de intervención de los interesados, y se levantará un acta con lo acontecido en la audiencia.

Para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante el procedimiento de selección abreviada por subasta inversa, el evento se podrá adelantar por medios electrónicos. En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las Entidades Estatales una aplicación para adelantar las subastas electrónicas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II. En ausencia de la aplicación, las entidades estatales podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dichos efectos.

**PARÁGRAFO 1.** En los procesos de selección que se encuentren en trámite, no es necesario modificar el pliego de condiciones para este fin. Sin embargo, mínimo dos días hábiles antes de la realización, la entidad deberá informar la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.

**ARTÍCULO 2.** Adiciónese los siguientes incisos al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, así:

Procedimientos sancionatorios. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el presente artículo, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía.

La entidad estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto.

**ARTÍCULO 3. Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura.** Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las entidades públicas podrán como consecuencia de la Emergencia Sanitaria suspender los procedimientos de selección. Contra este acto administrativo no proceden recursos.

En caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las entidades públicas podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas. Contra este acto administrativo no proceden recursos.

**ARTÍCULO 4. Utilización de los Instrumentos de agregación de demanda.** Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

**ARTÍCULO 5.** Adiciónese los siguientes incisos al párrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, así:

Mecanismos de agregación de demanda de excepción. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, con el fin de facilitar el abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la misma.

En los acuerdos marco de precios vigentes directamente relacionados con la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, podrá configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del proceso de selección. Estos catálogos de emergencia estarán vigentes hasta el día en que culmine el estado de emergencia sanitaria.

En las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda se entenderá incorporadas las cláusulas excepcionales.

**ARTÍCULO 6.** Adiciónese un inciso al párrafo 1 del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, así:

Adquisición en grandes superficies. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades públicas podrán adquirirlos mediante el instrumento de

agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.

**ARTÍCULO 7. Contratación de urgencia.** Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.

Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa los bienes y servicios enunciados en el inciso anterior.

**ARTÍCULO 8.** Adiciónese los siguientes incisos al párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, así:

Adición y modificación de contratos estatales. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y durante el término que dicho estado esté vigente.

**ARTÍCULO 9. Procedimiento para el pago de contratistas del Estado.** Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 616.1 del Estatuto Tributario.

**ARTÍCULO 10.** Adiciónese un párrafo al artículo 2 del Decreto Ley 20 de 1992, así:

**PARÁGRAFO.** Contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada

por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, autorícese al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la Ley 80 de 1993.

Para materializar este artículo, el funcionario competente deberá justificar previamente la conexidad entre los bienes adquiridos y la mitigación de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

**ARTÍCULO 11. Vigencia.** Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

## 3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional, en ejercicio del control automático sobre el Decreto Legislativo 537 de 2020, verificó que este cumpliera los requisitos *formales* de validez: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros; (ii) expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020; (iii) expresa una motivación; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional.

En cuanto a los requisitos *materiales*, la Sala Plena estimó que la sentencia C-162 de 2020, mediante la cual se declaró exequible el Decreto Legislativo 440 de 2020, y que tiene un contenido normativo muy similar al Decreto Legislativo 537 de 2020, es un precedente relevante para resolver el presente asunto. La Corte encontró que el DL 537 (i) cumple el requisito de finalidad, puesto que las medidas están dirigidas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos; (ii) existe conexidad material tanto interna -las medidas son coherentes con los motivos invocados en el decreto objeto de revisión-, como externa -hay una relación directa con los hechos que dieron lugar a la declaración de emergencia económica, social y ecológica-; (iii) se encuentra suficientemente motivado; (iv) no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción; (v) no afecta ninguno de los derechos fundamentales intangibles; (vi) su contenido no contradice ninguna norma constitucional; (vii) se fundamenta en debida forma la incompatibilidad con las normas legales que suspende o modifica transitoriamente, en particular la medida relacionada en el art. 8 del DL 537; (viii) cumple con el requisito de necesidad, tanto fáctica como jurídica.

Lo primero porque el decreto busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia. Y lo segundo porque, esta Corte identificó que el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (ix) las medidas son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad, guiadas por los principios de la función administrativa (artículo 209), sometidas a los respectivos controles, y su vigencia por el tiempo que dure el estado de emergencia sanitaria es un límite temporal que aun cuando indeterminado, es determinable; y (x) no establece ninguna medida discriminatoria.

**EL MECANISMO PREVISTO PARA GARANTIZAR LA RENTABILIDAD EL MERCADO DE LOS PORTAFOLIOS DE BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS, BEPS Y ASÍ PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS BENEFICIARIOS DEL SEGURO SOCIAL COMPLEMENTARIO, SUPERA LOS JUICIOS DE FINALIDAD, CONEXIDAD MATERIAL, MOTIVACIÓN SUFICIENTE, NECESIDAD, PROPORCIONALIDAD, NO CONTRADICCIÓN ESPECÍFICA, AUSENCIA DE ARBITRARIEDAD, INTANGIBILIDAD, INCOMPATIBILIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EXIGIDOS DE LAS MEDIDAS DE EXCEPCIÓN**

**V. EXPEDIENTE RE-291 - SENTENCIA C-182/20 (junio 17)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

## 1. Norma objeto de revisión constitucional

### DECRETO 565 DE 2020 (abril 15)

*Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio dematerial las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

#### CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 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.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad producido por el Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización

Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que según la Organización Mundial de la Salud la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por el Coronavirus COVID19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del nuevo Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta. Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia. Que el 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0

fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas Expediente contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril y ciento veintisiete (127) fallecidos a esa fecha. Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2.979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1). Que según la Organización Mundial la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran

confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5,-hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.848.439 casos, 117.217 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Fondo Monetario Internacional, en declaración conjunta del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional del 27 de marzo de 2020, indicaron que "Estamos ante una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2021. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe hacer prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021. Si bien el mayor impacto sanitario ha ocurrido en las economías avanzadas, los países de mercados emergentes y en desarrollo y en especial los países de bajo ingreso, se verán particularmente afectados por la combinación de una crisis sanitaria, una brusca reversión de los flujos de capital y, para algunos, una drástica caída de los precios de las materias primas. Muchos de estos países necesitan ayuda para reforzar su respuesta a la crisis y restablecer el empleo y el crecimiento, dada la escasez de liquidez de divisas en la economía de mercados emergentes y las pesadas cargas de la deuda en muchos países de bajo ingreso [...] ". Que el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de

Excepción. Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de vidas, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los numerosos casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]".

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008- 9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en marco de la emergencia por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo

para adultos de 70 años, ordenando el aislamiento para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete la mañana (7:00 A.M.) y hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00. p.m.)

Que en el marco de la emergencia y a propósito de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes la República de Colombia a partir de cero horas (00:00 horas) del 25 de marzo 2020 hasta las cero horas (00:00 horas) del día 13 de abril 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de vidas, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los numerosos casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las consideraciones del mencionado decreto, en el acápite de "aspectos económicos" se mencionó que "[...]Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008 [...] y [...]

Que se han venido usando los mecanismos ordinarios de los que disponen instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía [...]". Así mismo, en el acápite de "medidas" se indicó "[...] Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis [...]" y "[...]".

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo Coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y



fuerza laboral afectada por esta pandemia[...]."

Que producto de la declaratoria de pandemia del Coronavirus COVID-19 es preciso tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, así como medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos.

Que ante la magnitud de la pandemia, y dentro de las medidas tomadas en virtud del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el Gobierno nacional ha tomado medidas urgentes para poder contener el avance de la pandemia, las cuales tienen un impacto significativo en la actividad económica del país. Que la Organización Internacional del Trabajo - OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que el Acto Legislativo número 01 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, consagró la posibilidad de determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente, a pesar de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

Que la Ley 1328 de 2009, en su artículo 87, señaló que el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos BEPS es un Servicio Social Complementario que hace parte del Sistema de Protección a la Vejez y constituye una alternativa para la protección a largo plazo de las personas, pues con las sumas ahorradas, sus rendimientos, el monto del incentivo obtenido y la indemnización del Seguro, cuando a ella haya lugar, el ahorrador podrá contratar un seguro que le pague el Beneficio Económico Periódico.

Que los ciudadanos vinculados al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, una vez cumplan los requisitos de edad establecidos en la ley, pueden destinar los recursos ahorrados, los rendimientos generados y el subsidio periódico a que haya lugar, para contratar a través de la administradora del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en forma irrevocable, el pago de una anualidad vitalicia, con una compañía de seguros legalmente constituida, la que deberá constituir los portafolios y las reservas técnicas a que haya lugar.

Que como consecuencia de la pandemia se ha presentado volatilidad y afectación a los mercados financieros que han impactado la rentabilidad de las inversiones de los portafolios administrados por las diferentes entidades financieras, en especial el portafolio que

respalda el pago de las anualidades vitalicias derivadas del mecanismo Beneficios Económicos Periódicos, administrado por las aseguradoras de vida autorizadas para operar este ramo.

Que el Fondo Monetario Internacional en comunicado de fecha 9 de abril de 2020 estableció que la pandemia del COVID-19 ha perturbado el orden social y económico a una velocidad fulgurante y a una escala que no hemos visto jamás y declara que "[...] nos enfrentamos a una crisis sin precedentes [...]". Además, este organismo internacional dice "[...] Nuestros científicos lograrán encontrar soluciones para escapar de las garras de la COVID. Hasta que llegue ese momento, debemos aunar la determinación todos – las personas, los gobiernos, las empresas, los líderes comunitarios, los organismos internacionales- para actuar con decisión y unidos a fin de salvar vidas y preservar los medios de vida [...]".

Que en el mismo comunicado, el Fondo Monetario Internacional declara que la situación de la economía mundial es de extrema incertidumbre excepcional sobre la profundidad y duración de esta crisis. Al respecto dice "[...] Lo que ya está claro, sin embargo, es que el crecimiento mundial se tornará marcadamente negativo en 2020 [...]". De hecho, anticipamos las peores secuelas económicas desde la Gran Depresión. Hace tan solo tres meses, esperábamos para 2020 un crecimiento positivo del ingreso per cápita en más de 160 de nuestros países miembros. Hoy, ese número ha dado un giro de 180°: ahora proyectamos que más de 170 países experimentarán un crecimiento negativo del ingreso per cápita este año [...]".

Que sobre la crisis económica, el Fondo Monetario Internacional en su comunicado del 9 de abril de 2020 subraya que existe una tremenda incertidumbre en torno a las perspectivas y que podrían empeorar en función de muchos factores variables, incluida la duración de la pandemia e invita a la construcción del puente hacia la recuperación, entre las cuales se encuentran (i) proteger a las personas y empresas afectadas con medidas fiscales y para el sector financiero que sean amplias, oportunas y focalizadas como el otorgar subsidios salariales y transferencias monetarias a los grupos más vulnerables; ampliar el seguro de desempleo y la asistencia social, y ajustar temporalmente las garantías de crédito y las condiciones de los préstamos y, (ii) reducir la tensión del sistema financiero, puesto que se enfrenta a presiones significativas que lo hacen altamente vulnerable.

Que sumado a la pandemia del COVID-19, los mercados financieros se han visto impactados por la crisis del petróleo, que describe la Agencia Internacional de Energía así: "La demanda mundial de petróleo está colapsando mientras que la oferta se incrementa, lo que se ha visto reflejado por el desplome de los precios del petróleo a niveles no observados desde el 2002 (WTI USD\$19,27 Brent USD\$21.65)". Así cosas, la crisis global enfrenta severas restricciones financieras tanto por el COVID-19 como por la

crisis del petróleo lo que impacta directamente las inversiones que hace el sector financiero.

Que según el Banco de la República en su reciente informe de marzo de 2020 sobre los determinantes de las dinámicas de los mercados de capitales, el índice de percepción de riesgo IDOAM en el mes de marzo aumentó frente al mes anterior principalmente por el incremento significativo de la volatilidad en los mercados accionario y de deuda pública, por un menor crecimiento y una mayor inflación esperados. Esta situación no ha sido ajena al portafolio que respalda las anualidades vitalicias de las personas que se benefician de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS y lo ha impactado de manera negativa.

Que según informe del 2 de Abril de 2020 de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) se afirma que “[...] Los choques inesperados generados por la propagación del COVID-19 y la guerra de precios del petróleo han cambiado radicalmente el panorama macrofinanciero global en las últimas semanas. En efecto, el FMI pronostica una recesión económica mundial en 2020 (vs. su proyección de crecimiento de 3.3% de inicios de año). Esto se ha traducido en impactos negativos sobre los mercados financieros (observándose incluso cierres de operaciones en algunas bolsas a inicios de marzo para contener las marcadas caídas), lo que también estará afectando los ingresos de los hogares y las diversas actividades productivas”.

Que desde marzo de 2020 la crisis financiera impactó negativamente el portafolio de anualidades vitalicias que respalda el pago de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, cuyo desbalance en ese mes se compensó vía la expedición de nuevas anualidades vitalicias que inyectaron recursos al portafolio. No obstante, la crisis financiera obliga a sentar reglas jurídicas que permitan atender el desbalance deficitario futuro entre el valor presente actuarial de la reserva matemática de las anualidades vitalicias de BEPS del mes anterior y el valor del portafolio a precios de mercado, con recursos del presupuesto asignado al Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS para garantizar el pago de las prestaciones económicas a los 24.993 adultos mayores que hoy gozan este derecho en todo el país.

Que el artículo 2.2.13.10.1 del Decreto 1833 de 2016 establece los elementos técnicos del seguro de los Beneficios Económicos Periódicos, entre ellos la tasa del portafolio y de la reserva matemática; sin embargo, no existen mecanismos jurídicos ni financieros que permitan atender el desbalance deficitario entre el valor presente actuarial de la reserva matemática de las anualidades vitalicias derivadas del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos BEPS y el valor actual del portafolio a precios de mercado, producido por las contingencias derivadas del nuevo Coronavirus COVID-19 y otros fenómenos macroeconómicos, que resultaban imposibles de prever, por lo que se requieren nuevas herramientas jurídicas que permitan, mediante

la redistribución de gastos de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, adoptar temporalmente medidas inmediatas y urgentes para conjurar la crisis de la rentabilidad de este portafolio y garantizar el pago de las anualidades vitalicias.

Que teniendo en cuenta que a través de la rentabilidad del portafolio de inversión se hace posible el pago de estas anualidades vitalicias a lo largo de la vida de los beneficiarios de este mecanismo, calculado a través de la reserva matemática de la misma, es necesario que ante la crisis excepcional del mercado financiero se adopten medidas para garantizar el balance de la reserva matemática y del portafolio del servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, dando cumplimiento al mandato del artículo 48 de la Constitución Política.

Que los Beneficios Económicos Periódicos BEPS constituyen parte del sistema de protección a la vejez, sus beneficiarios son adultos mayores y en consecuencia es la población en mayor riesgo de afectación por el brote de enfermedad por el nuevo Coronavirus COVID-19; por tanto, es necesario adoptar medidas que garanticen el goce oportuno de la anualidad vitalicia BEPS como medio de vida fundamental para enfrentar la crisis sanitaria y económica, en la medida en que las anualidades vitalicias encuentran fundamento e importancia constitucional en su relación funcional con el principio de la dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éstos resulta posible que las personas, especialmente adultos mayores, cuenten con un ingreso que les permita proveer lo necesario para su subsistencia, lo cual es de vital importancia en momentos de crisis como la que atraviesa el país por causa de la pandemia del COVID-19.

Que de conformidad con lo anterior y con el fin de responder a la precitada coyuntura del mercado de valores derivada del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario tomar medidas para garantizar las reservas que apalancan el pago de las anualidades vitalicias de aquellos adultos mayores más vulnerables que han obtenido un Beneficio Económico en el Servicio Social Complementario.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

**ARTÍCULO 1. Balance de la reserva y del portafolio del servicio social complementario del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos BEPS.** Únicamente para la vigencia fiscal correspondiente al año 2020, las eventuales contingencias derivadas de los desbalances financieros que se generen cuando el valor presente actuarial de la reserva matemática de las anualidades vitalicias derivadas del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, supere el valor del portafolio a precios de mercado, se pagarán con los recursos del presupuesto asignado al Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, previo

concepto favorable de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos.

**ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.** La presente medida se aplicará exclusivamente a los beneficiarios del Servicio Social

Complementario denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS que han accedido a una anualidad vitalicia, a COLPENSIONES y a las aseguradoras de vida autorizadas para operar el ramo de seguros de Beneficios Económicos Periódicos BEPS.

### 3. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 565 de 2020 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

### 4. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional encontró ajustado a la Constitución, el Decreto Legislativo 565 de 2020. Este decreto proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró la emergencia económica, social y ecológica, estableció medidas dirigidas a contrarrestar los efectos adversos que el COVID-19 ha generado en la economía, en particular en materia *Beneficios Económicos Periódicos –BEPS–*, que es el nombre que recibe el mecanismo voluntario de protección para la vejez creado por la ley, que está dirigido a que personas de escasos recursos obtengan hasta su muerte, un ingreso periódico y personal para su subsistencia.

La medida prevista en el artículo 1o del Decreto 565 de 2020, fija reglas jurídicas que permiten atender el desbalance deficitario futuro entre el valor presente actuarial de la reserva matemática de las anualidades vitalicias de BEPS del mes anterior y el valor del portafolio a precios de mercado, con recursos del presupuesto asignado al Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, para garantizar así el pago de las prestaciones económicas que en materia pensional se le vienen reconociendo a los adultos mayores y de la tercera edad que no pudieron acceder a una pensión general pero que gozan de los BEPS, en todo el país. El artículo 2º del Decreto, por su parte, establece el ámbito de aplicación de la medida, al señalar que ella se aplicará exclusivamente a los beneficiarios del Servicio Social Complementario BEPS que han accedido a una anualidad vitalicia, a Colpensiones y a las aseguradoras de vida autorizadas para operar el ramo de seguros de BEPS, esto es, en este momento, únicamente a POSITIVA.

La Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del Decreto 565 de 2020 encontró, **desde una perspectiva formal**, que este cumple plenamente con las exigencias establecidas en la Carta, en la medida en que: (i) cuenta con la firma del Presidente y de sus ministros; (ii) fue proferido con ocasión y en desarrollo del decreto que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; (iii) fue expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia decretado; (iv) la normativa en estudio contiene motivación suficiente en sus considerandos y, (v) ya que el estado de excepción fue declarado en todo el territorio nacional, el decreto también tiene un ámbito de aplicación nacional.

Desde el **punto de vista material**, la Corte Constitucional por unanimidad llegó a la conclusión de que el Decreto 565 de 2020 cumple con los juicios requeridos para que pueda ser considerado constitucional por las siguientes razones: **(i)** En cuanto al **juicio de finalidad**, la Corte consideró que la medida orientada a conjurar el impacto en la rentabilidad de los BEPS está soportada en hechos económicos actuales y ciertos. El objetivo de conjurar el efecto de la crisis económica en los BEPS, a través de la propuesta de orientar unos recursos del mismo sector a la necesidad de respaldar el desvalor de esos portafolios, tiene una finalidad constitucionalmente relevante, desplegada además, a través de un mecanismo directo y específico para lograr ese propósito, como es la autorización a COLPENSIONES, como administradora de los recursos en mención, a orientar esos dineros a conjurar la pérdida de rentabilidad de

tales portafolios, con el visto bueno de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos. En lo que respecta a la falta de certidumbre que destaca el Procurador por el posible objetivo alternativo que puede configurarse en beneficio del sector asegurador con estas normas, la Corte concluyó que lo advertido es contingente, porque la medida se concentra en proteger los portafolios BEPS, para asegurar su rentabilidad en el mercado. Ello no significa que las medidas descritas no puedan generar efectos favorables para POSITIVA, que es una entidad estatal descentralizada del nivel nacional. Lo que no implica tampoco un desconocimiento de la finalidad de las normas de excepción analizadas por este hecho, al ser precisamente en estos momentos esa entidad estatal, la que sobrelleva en su totalidad los riesgos relacionados con los BEPS. En cuanto a la objeción de la Vista Fiscal con respecto a que las medidas pierden su carácter de directas y específicas para conjurar la crisis, por aludir a contingencias eventuales, la Corte consideró que la afectación financiera a los portafolios de ese sector es actual, es decir, viene ocurriendo y puede continuar. Como se trata en cualquier caso de una proyección financiera seria y existente, soportada en razones objetivas, el que la norma aluda a “eventuales contingencias” no revalúa la relación de causalidad que existe entre la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia, los riesgos financieros plausibles y las medidas que se toman para conjurarlos.

(ii) En lo que respecta a los **juicios de conexidad material y motivación suficiente**, la Corte encontró también que tales juicios se surtieron debidamente en la norma objeto de conocimiento. Esta Corporación encontró que el Decreto 565 de 2020 muestra que la emergencia económica generó un impacto en la economía muy singular, que por la fluctuación actual creada en los mercados, afectó a los portafolios BEPS. Paralelamente, la medida planteada en el decreto, opera no sólo en conexidad con la declaratoria de emergencia sino que responde a la necesidad de proteger efectivamente a ese grupo vulnerable, de las fluctuaciones enunciadas, descritas puntualmente en la parte motiva de la norma.

(iii) Frente al **juicio de necesidad** la Corte consideró cumplida la exigencia, por cuanto desde una perspectiva fáctica, el Decreto busca evitar el impacto real de la crisis en el sector financiero y, en particular, en la rentabilidad y sostenibilidad de los BEPS y desde una perspectiva normativa, no existen disposiciones jurídicas que permitan resolver el impacto económico de los desbalances financieros en los portafolios respectivos de manera inmediata. Además, los mecanismos financieros tradicionales o los usados al inicio de la crisis para dar respuesta a las necesidades derivadas de ella, fueron insuficientes para resolver la situación.

(iv) En lo concerniente al **juicio de proporcionalidad**, encontró esta Corporación que una vez corroborada la necesidad e idoneidad de la medida, también se superó la proporcionalidad en estricto sentido. Al revisar las críticas a la eventual ausencia de proporcionalidad del decreto por considerar que el Estado termina asumiendo la totalidad de los riesgos derivados de la fluctuación financiera en el caso de los BEPS, sin compartir esa responsabilidad con POSITIVA, esta Corporación recordó que: (a) el sistema financiero, consagra mecanismos tradicionales para contrarrestar los riesgos derivados de las fluctuaciones financieras “normales” a las que se exponen las aseguradoras y en general el mercado, tales como las reservas. (b) No obstante, ante el riesgo derivado de la crisis mundial COLPENSIONES, como administrador de los BEPS, acudió al mecanismo de emitir nuevas “anualidades vitalicias del mes anterior”, pero no fue suficiente, por lo que debieron adoptarse medidas jurídicas urgentes y extraordinarias destinadas a apalancar el sistema de BEPS en riesgo. (c) Se trata entonces de medidas extraordinarias ante circunstancias de la misma naturaleza que deben ser tomadas con diligencia por parte del Estado, por ser él el encargado de manera directa de asegurar las reglas de juego generales y de sostenibilidad básicas de ese mercado, así como su operatividad elemental. Esa intervención del Estado, sin embargo, no conlleva a la ausencia de responsabilidad de la entidad financiera involucrada, quien a pesar de ser igualmente estatal, ostenta obligaciones convencionales y financieras pactadas frente al manejo de esos recursos por las que

debe responder y que perviven indiscutiblemente, a pesar de la medida implementada por el Decreto 565 de 2020.

(v) Con relación al **Juicio de no contradicción específica**, en lo que tiene que ver con que ver con que la extensión de la medida se dé hasta finales del 2020, la Corte concluyó que el hecho de que los mecanismos previstos en los decretos legislativos para sortear una crisis particular se extiendan más allá del tiempo estimado previsto en la declaratoria del Estado de emergencia, responde a la necesidad de evitar en algunos casos la expansión de los efectos de la crisis y, el mismo artículo 215 de la Carta autoriza y limita los efectos temporales de las medidas auspiciadas por los decretos legislativos de desarrollo.

Por último, (vi) ante los **juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad y no discriminación**, encontró la Corte que no se infringió ninguno de ellos, por cuanto no se incurrió con el decreto en ninguna de las prohibiciones reconocidas en la Carta, la LEEE o en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, no se interrumpió el normal funcionamiento de las ramas del poder público o suprimieron funciones básicas de acusación y juzgamiento o ley alguna. Y en lo que respecta al juicio de no discriminación, las medidas adoptadas por el Decreto 565 de 2020 si bien responden a las necesidades de un grupo social particularmente vulnerable (como ocurre con las personas beneficiadas con los BEPS), no imponen tratos a su favor, de manera injustificada.

**AL CONSTATAR QUE LA NORMA DEMANDADA FUE DEROGADA POR LA LEY ESTATUTARIA 1957 DE 2019 Y NO SE ENCUENTRA PRODUCIENDO EFECTOS, LA CORTE CONSTITUCIONAL SE INHIBIÓ DE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO, POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO**

**VI. EXPEDIENTE D-13280 - SENTENCIA C-183/20 (junio 17)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

## 1. Norma acusada

**LEY 1955 DE 2019**  
(mayo 25)

*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*

**Artículo 141. Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).** El Estado, por intermedio del Gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz, para lo cual podrá hacer uso del plan de inversiones para la paz, contenido en el artículo 3º del Acto Legislativo número 01 de 2016.

Con el fin de garantizar el funcionamiento y autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), el Director ejercerá de manera exclusiva e independiente todas las funciones que correspondan para determinar la estructura y funcionamiento de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz.

**Parágrafo.** El Director de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) en desarrollo de tal facultad, asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variarla cuando lo considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.

La unidad de investigación y acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz se identificará como una sección en el Presupuesto General de la Nación.

En ejercicio de estas atribuciones, el Director de la Unidad de Investigación Acusación (UIA), no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado asignado en el Presupuesto a la unidad de investigación y acusación de la JEP.

## 2. Decisión

**Primero. LEVANTAR**, respecto del presente asunto, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020.

**Segundo. INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, “*por medio de la cual se expide el Plan de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”, por carencia de objeto de control.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Ante la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, por el presunto desconocimiento de los artículos 157, 158 y 159 de la Constitución Política y de los artículos 1, 5, 7 y 12 del Acto Legislativo 01 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró la conclusión a la que arribó en la sentencia C-047 de 2020 y, por lo tanto, identificó que la norma demandada fue derogada por los artículos 21, 86, 87, 88, 89, 110 (numerales 2, 3 y 8), 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, la cual no se encuentra actualmente produciendo efectos.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional determinó que no existe fundamento para juzgar de fondo la constitucionalidad de la norma demandada, por lo que, ante la carencia de objeto de control, se impuso la inhibición por parte de este tribunal.

## 4. Aclaración de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**, anunció la presentación de una aclaración de voto, toda vez que considera que, pese a la derogación de la disposición demandada, la Corte ha debido pronunciarse sobre la categoría de la normativa que debe regular la organización y funcionamiento de la JEP acorde con el Acto Legislativo 01 de 2017 y lo estipulado en el Acuerdo Final de Paz.

**LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA REDUCCIÓN DE LA CUOTA DE PANTALLA NACIONAL DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, EN RAZÓN DE QUE DESCONOCIÓ LOS JUICIOS DE FINALIDAD, CONEXIDAD, NECESIDAD FÁCTICA, MOTIVACIÓN SUFICIENTE Y PROPORCIONALIDAD QUE EXIGEN LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA**

**VII. EXPEDIENTE RE-260 - SENTENCIA C-184/20 (junio 17)**  
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

## 1. Norma objeto de revisión constitucional

**DECRETO 516 DE 2020**  
(abril 04)

*Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia

Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes: Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus COVID19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que el 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio

nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus - COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia. Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 31 de marzo de 2020 16 muertes y 906 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (390), Cundinamarca (38), Antioquia (101), Valle del Cauca (116), Bolívar (42), Atlántico (33), Magdalena (10), Cesar (11), Norte de Santander (19), Santander (11), Cauca (9), Caldas (15), Risaralda (35), Quindío (16), Huila (24), Tolima (9), Meta (11), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (4), Boyacá (6), Córdoba (2), Sucre (1) Y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 1 de abril de 2020 a las 08:09 GMT-5, - Hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 783,360 casos, 37,203 fallecidos y 206 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa: "[. . .] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que

"[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]"

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIS a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que así mismo la Ley 1975 de 2019 "Por medio de la cual se expide la ley del actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.", tiene por objeto establecer un conjunto de medidas para la promoción, estímulo y protección del trabajo de los actores y actrices; dignificar el ejercicio de la actuación; fomentar la formación profesional; garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en sus interpretaciones, su realización y su difusión.

Que, de acuerdo con lo informado por la Asociación Nacional de Medios de Comunicación mediante oficio del 31 de marzo de 2020, para la creación de programas de televisión se requiere de la intervención y contacto de un número importante de

personas, que varía dependiendo de las características de cada uno y que puede llegar a convocar entre 100 y 200 personas solo en su producción, igualmente, el concesionario de espacios del canal público de operación nacional indicó que, para la realización de sus producciones nacionales, es necesario un equipo de producción compuesto por entre 100 y 200 personas, público de 150 personas en estudio y más de 250 personas en lugares públicos.

Que conforme lo anterior, se concluye que la suspensión en la realización de eventos y de las reuniones de más de cincuenta (50) personas afecta la cadena de valor frente a la elaboración de producciones nacionales para televisión y, concretamente, es una situación calamitosa no prevista que impide el normal desarrollo de estos contenidos audiovisuales, que requieren para su producción, en promedio, cien (100) personas (artistas, productores, directores, realizadores, maquilladores, camarógrafos, sonidistas, catering, entre otros), lo cual, se hace necesaria la implementación de medidas que contrarresten la situación para evitar afectaciones mayores, y garantizar el funcionamiento de la televisión abierta radiodifundida como mecanismo de comunicación y difusión de contenidos de interés nacional y regional. Que el artículo 33 de la Ley 182 de 1995 "Por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforman la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones", modificado por el artículo 4 de la Ley 680 de 2001 "Por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión", dispone los porcentajes mínimos de programación de producción nacional que deben cumplir trimestralmente los operadores de televisión abierta y el concesionario de espacios en los canales de cubrimiento nacional. El cumplimiento de estos porcentajes implica la realización de producciones en vivo, así como series y novelas que se graban diariamente, y que implican para su elaboración la reunión de por lo menos cien (100) personas, aspecto que ha sido limitado por el Decreto 457 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", como medida para garantizar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional frente a la pandemia del COVID-19.

Que en este sentido, el mencionado artículo 33 de la Ley 162 de 1995, preceptúa lo siguiente: "Programación nacional. Cada operador de televisión abierta, concesionario de espacios de televisión o contratista de televisión regional, cualquiera que sea el ámbito de cubrimiento territorial, deberá cumplir mensualmente los siguientes porcentajes mínimos de



programación de producción nacional: a) CANALES NACIONALES Y ZONALES: De las 19:00 horas a las 22:30 horas (Triple A), el 70% de programación de producción nacional. De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% será de programación libre. De las 10:00 horas a las 14:00 horas el 55% será de programación de producción nacional. De las 14:00 horas a las 19:00 horas el 40% será de programación de producción nacional. De las 22:30 horas a las 00:00 horas, el 55% será de programación de producción nacional. Sábados, domingos y festivos el Triple A será el 60% de programación de producción nacional. b) CANALES REGIONALES Y ESTACIONES LOCALES: En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 50% de la programación total. Las repeticiones de los programas de producción nacional solamente serán incluidas en los anteriores porcentajes de acuerdo con las siguientes equivalencias: 1. Primera repetición, la mitad del tiempo de su duración. 2. Segunda repetición, la tercera parte del tiempo de su duración. 3. La tercera y sucesivas repeticiones, la cuarta parte del tiempo de su duración. [...]" Que, de acuerdo con lo expuesto, los porcentajes dispuestos en el citado artículo 33 de la Ley 182 de 1995, son exigencias de imposible cumplimiento en el contexto actual de Emergencia Económica, Social y Ecológica, debido a las medidas que han sido ordenadas respecto del distanciamiento social y la limitación de la movilidad durante el aislamiento preventivo obligatorio, y que deben acatarse de manera prevalente para contener y mitigar la pandemia causada por el Coronavirus COVID-19, en consecuencia, es necesario ajustar el porcentaje de producción nacional que deben cumplir estos operadores, a efectos de que se garantice la emisión del servicio público de televisión y salvaguardar la salud y la vida, mediante la restricción de la operación a las condiciones esenciales para la provisión del servicio.

Que el numeral 17 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones", modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019 "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones", dispone que los operadores públicos del servicio de televisión, con excepción de RTVC, únicamente pueden destinar para funcionamiento el 10% de los recursos de fortalecimiento girados por el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Que de acuerdo con lo expresado por los gerentes de los ocho (8) canales públicos regionales de televisión existentes en el país y el gerente de RTVC, la ocurrencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, concretamente el aislamiento preventivo obligatorio y la realización de las actividades

laborales y académicas de manera remota, ha implicado la modificación y aplazamiento de cronogramas para la ejecución de producciones, la cancelación de espacios, eventos y requerimientos de apoyos logísticos, que se reflejan en una disminución de más de \$70.000.000.000 en los ingresos de dichos canales, mientras que, la proyección de necesidades de funcionamiento es cercana a los \$62.000.000.000. En consecuencia, para garantizar la operación de la televisión pública regional como servicio público esencial e instrumento para la promoción de la cultura, la identidad nacional y la información en todas las regiones de Colombia, es necesario ajustar el porcentaje de recursos que fortalecimiento que estos canales pueden destinar a funcionamiento, para permitir que salvaguarden los recursos requeridos para continuar operando ante la ocurrencia de una situación calamitosa no prevista, generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, que impide el normal desarrollo de la operación de los citados canales En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

**Artículo 1. Producción nacional.** Adiciónese un párrafo al artículo 33 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 4 de la Ley 680 de 2001, así:

PARÁGRAFO SEGUNDO. Únicamente por el tiempo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los porcentajes mínimos de programación de producción nacional serán los siguientes: a) Canales nacionales: De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A), el 20% de la programación será producción nacional. De las 22:30 horas a las 24:00 horas, el 20% de la programación será de producción nacional. De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% de la programación será libre. De las 10:00 horas a las 19:00 horas el 20% será programación de producción nacional. En sábados, domingos y festivos el porcentaje de producción nacional será mínimo del 20% en horario triple A. b) Canales regionales y estaciones locales: En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 20% de la programación total. En todo caso, la emisión de noticieros se mantendrá en las mismas condiciones y proporción realizada por los canales nacionales, regionales y estaciones locales a la fecha de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

**Artículo 2. Operadores públicos del servicio de televisión regional.** Adiciónese un párrafo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, así:

PARÁGRAFO SEGUNDO. Únicamente por el tiempo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica los operadores del servicio de televisión regional podrán destinar para funcionamiento hasta el 20 % de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión:

**Artículo 3. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de su publicación

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 1° del Decreto Legislativo 516 del 4 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo 516 del 4 de abril de 2020 *“por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

## 3. Síntesis de la providencia

En el examen del Decreto Legislativo 516 de 2020, la Corte abordó el estudio de dos medidas (i) la reducción de los porcentajes de cuota de pantalla nacional y (ii) el aumento del porcentaje de los recursos de fortalecimiento que los operadores del servicio de televisión regional podrán destinar para funcionamiento.

La Sala Plena destacó que la cuota de pantalla nacional está íntimamente ligada con el derecho a la cultura y la identidad nacional. En este sentido, los artículos 70 y 71 de la Constitución imponen al Estado el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. Para ello, el Estado debería crear incentivos y ofrecer estímulos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten las manifestaciones culturales. Por otra parte, la Corte Constitucional reiteró que el servicio público esencial de televisión tiene, dentro de sus fines, ofrecer información, educar, recrear, promover los mandatos constitucionales, propender por la difusión de valores y expresiones culturales nacionales, regionales y locales. Especialmente, enfatizó en el papel de la televisión *“en la construcción de los imaginarios sociales y de las identidades culturales”*, en tanto se constituye en un mecanismo propicio para el reconocimiento de la historia y el destino nacional. Así las cosas, establecer porcentajes para la emisión de producciones nacionales es un medio idóneo para cumplir los mandatos constitucionales y su modificación, por decreto legislativo, debe cumplir de forma estricta las exigencias dispuestas por la ley y la Constitución.

A partir de lo expuesto, la Corte estableció que la reducción tan significativa de la cuota de pantalla nacional desconoce los juicios de finalidad, conexidad, necesidad fáctica, motivación suficiente y proporcionalidad. A su juicio, la medida no estaba *directa y específicamente* encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos, por ello, no evidenció el vínculo entre la medida de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En efecto, la medida estaba motivada en la necesidad de permitir a los canales de televisión emitir programas diferentes a los de producción nacional, ante la imposibilidad de producir productos nuevos. No obstante, el decreto no expuso las razones que llevaron al Gobierno Nacional a adoptar el porcentaje establecido en el decreto. Además, la Sala Plena concluyó que la medida no era necesaria en tanto existían otras opciones evidentes y menos gravosas frente a los derechos a la cultura y la identidad nacional, para lograr el cumplimiento de la cuota de pantalla nacional. Medidas que fueron adoptadas por los canales en los 30 días de vigencia del decreto: estreno de nuevas producciones y reemisión de productos, principalmente.

Finalmente, la Corte encontró constitucional la segunda medida en tanto la crisis afectó económicamente a los canales regionales de televisión lo cual hacía necesario el aumento de recursos para garantizar su funcionamiento.

## 4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

El magistrado **CARLOS BERNAL PULIDO** salvó el voto por disentir de la declaratoria de inequivalencia del artículo 1º del Decreto Legislativo 516 de 2020, por los siguientes motivos:

1. *El artículo 1º satisfacía los juicios de conexidad y finalidad.* La reducción de la cuota de pantalla nacional estaba directa y específicamente encaminada a mitigar las afectaciones que la emergencia podía generar en la prestación del servicio público de televisión. Lo anterior, porque a pesar de que la imposibilidad de crear nuevos programas no impedía, necesariamente, que los canales pudieran emitir producciones nacionales, sí dificultaba el cumplimiento de la cuota de pantalla nacional por parte de estos operadores dado que impactaba negativamente la cadena de valor en la producción audiovisual y dificultaba la emisión de contenidos de interés nacional durante la emergencia. La reducción de la cuota de pantalla nacional contribuía razonablemente a mitigar esta afectación porque (i) tal y como lo informó el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante, MinTIC), permitía que “cada canal en la programación y orientación de su parrilla determine los contenidos a emitir que les permitan conservar el rating, y con esto, mitigar disminuciones en la pauta que es la fuente principal que les permite operar”; e (ii) impedía que los canales tuvieran que asumir la sanción pecuniaria por incumplir la cuota de pantalla nacional, en los casos en que la transmisión de contenido nacional repetido o ya grabado no hubiera permitido mantener el rating y conservar la pauta.

2. *El artículo 1º satisfacía el juicio de motivación suficiente.* La mayoría de la Sala concluyó que el Gobierno incumplió la exigencia de motivación suficiente porque no expuso las razones por las cuales fijó el porcentaje mínimo de cuota pantalla nacional en un 20%. Difiero de esta exigencia por dos razones. Primero, la Sala Plena aplicó un estándar de motivación estricto que no era aplicable a este caso. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que, en los casos en los que la medida no limita ningún derecho fundamental, el estándar de motivación es menos riguroso y, por tanto, el Ejecutivo únicamente está obligado a expresar “al menos un motivo que la justifique” 1. Considero que el Gobierno cumplió con este estándar porque (i) expuso las razones por las cuales consideraba necesario reducir la cuota de pantalla nacional; y (ii) la medida contenida en el artículo 1º no limitaba ningún derecho fundamental y por ello, el Gobierno no estaba obligado a exponer en el decreto las razones por las cuales fijó el porcentaje en un 20%. Segundo, en cualquier caso, el Gobierno justificó la adopción del citado porcentaje dado que en el informe de respuesta al auto de pruebas el MinTIC explicó que el 20% de la programación correspondía a la emisión de noticieros los cuales podían hacerse “con un número inferior a 50 personas e, incluso, desde los hogares de los presentadores”.

3. *El artículo 1º satisfacía el juicio de necesidad fáctica.* La mayoría de la Sala Plena concluyó que la reducción de la cuota de pantalla nacional no era una medida necesaria porque existían otras medidas alternativas menos lesivas a los derechos a la cultura y a la identidad nacional como emitir contenido repetido o ya grabado. Discrepo de esta conclusión por dos razones. (i) La decisión de la mayoría de la Sala se fundó en un estándar de escrutinio de necesidad que no se desprende de la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha sostenido reiteradamente que, al valorar la necesidad fáctica de una medida dictada en el marco de un estado de excepción, la Corte únicamente debe verificar si el Gobierno “incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia” 2. En estos términos, la reducción de la cuota de pantalla nacional era necesaria porque contribuía a garantizar la prestación del servicio público de televisión durante la emergencia. La supuesta existencia de otros medios alternativos no hacía que la medida careciera de necesidad. (ii) No había evidencia suficiente que demostrara que existían otras medidas igualmente idóneas y menos lesivas para garantizar la prestación del servicio público de televisión. La programación de la parrilla de televisión compete a los canales de televisión porque es una decisión comercial de

negocio que depende de múltiples variables de mercado y está precedida de cuidadosos estudios técnicos, de rating, campañas de promoción y proyecciones económicas de pauta. Considero que, en términos generales, la Corte no se encuentra en una posición epistémica adecuada que le permita valorar estas variables del mercado. Además, en este caso la Sala Plena no contaba con estudios técnicos que comprobaran, siquiera sumariamente, que el material audiovisual con el que contaban los canales les hubiera permitido mantener el rating y conservar la pauta durante la emergencia. El éxito que la repetición de algunas novelas nacionales tales como "Yo soy Betty, la fea" había tenido en el pasado, no soportaba esta conclusión y tampoco permitía concluir que el 1 Sentencia C-466 de 2017. 2 Sentencias C-437 de 2017 y C-723 de 2015, entre otras. Gobierno había incurrido en un error manifiesto al valorar la necesidad fáctica de la medida.

4. *El artículo 1º satisfacía el juicio de proporcionalidad.* La reducción de la cuota de pantalla nacional era una respuesta equilibrada a las afectaciones que la pandemia podía generar en la prestación del servicio público de televisión. A diferencia de lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, el artículo 1º no afectaba los derechos a la cultura y a la identidad nacional porque (i) la cuota de pantalla nacional no hace parte del ámbito de protección de estos derechos; y (ii) la Constitución no fijó un porcentaje de cuota de pantalla nacional, por lo tanto, el legislador extraordinario contaba con un amplio margen de configuración para modificarla y, en particular, para reducirla. En cualquier caso, la afectación a estos derechos, de existir, era leve dado que (i) era hipotética -el artículo 1º no obligaba a los canales a reducir la emisión de contenido nacional, únicamente les otorgaba mayor libertad en la programación de la parrilla-; y (ii) estaba limitada en el tiempo. En efecto, el mismo decreto establecía que la reducción de la cuota de pantalla nacional únicamente aplicaría durante la emergencia, es decir, durante el término de un mes.

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclararon el voto ya que, en su sentir, la reducción de la cuota de pantalla nacional además de afectar los derechos a la cultura y a la identidad nacional, vulnera los derechos laborales y sociales de los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales y de los autores de obras cinematográficas al impactar en su derecho a la remuneración por comunicación pública.

Advirtieron que tanto la Corte Constitucional como la OIT y la Comunidad Andina de Naciones han reconocido que este tipo de trabajo tiene unas condiciones especiales: generalmente son trabajadores independientes (no asalariados), a menudo sus ingresos son bajos y variables, padecen un alto riesgo de desempleo, su empleo es temporal, su trabajo es poco frecuente, impredecible y de corta duración.

Así las cosas, la remuneración por comunicación pública se constituye en una remuneración adicional al trabajo de los artistas cuando sus obras son explotadas por un tercero. Cada vez que un canal de televisión emite la obra de los artistas y los autores su trabajo es retribuido. Se trata de un derecho irrenunciable e intransferible y tiene un fin solidario al pretender ser un soporte económico para los periodos cesantes de los artistas y autores de obras audiovisuales. Resulta importante resaltar que en época de pandemia la labor de los trabajadores audiovisuales se ve seriamente afectada. Por lo tanto, los montos que provienen de la remuneración por comunicación pública es uno de sus principales sustentos.

Así las cosas, la disminución de la cuota de pantalla nacional impacta en esta remuneración pues si no existe obligación alguna para los canales de emitir producciones nacionales, el talento nacional no verá retribuido su trabajo. Ello desconoce los juicios de no arbitrariedad, no contradicción especificidad y proporcionalidad.

En síntesis, el Gobierno Nacional ha debido considerar otras opciones como la reemisión de producciones nacionales lo cual permitía cumplir la cuota de pantalla

nacional, fomentar la cultura e identidad nacional y fortalecer el trabajo y la remuneración de los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales y de los autores de obras cinematográficas.

De igual modo, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** compartió la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional. Sin embargo, consideró que la Corte debió pronunciarse sobre la afectación de los derechos sociales de los artistas, intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, así como de los autores de obras cinematográficas, al impactar en su derecho a la remuneración por comunicación pública.

Para el magistrado **ROJAS RÍOS**, todos aquellos decretos que impliquen, directa o indirectamente, una afectación en los derechos laborales, deben someterse al examen de no regresividad, contemplado en el artículo 215 inciso 9 de la Constitución Política de Colombia. En el presente caso, la modificación de la cuota de pantalla no sólo implicaba una afectación al patrimonio cultural y a la exaltación de la identidad nacional -que constituyen un fin imperioso, según la jurisprudencia constitucional (véase C- 070 de 2004)-, sino también una afectación en cuanto a los derechos relacionados con el trabajo de artistas, intérpretes y autores -entre otros-. Ello se debe a que modificar el porcentaje de los contenidos mínimos de emisión implica modificaciones en cuanto a la remuneración y pago de seguridad social de los artistas que participan en producciones nacionales; asimismo, podría implicar una modificación sobre los ingresos que perciben los artistas por la retransmisión de producciones.

En ese sentido, la Corte Constitucional debió realizar dos exámenes: a) respecto a la motivación suficiente, el Decreto 516 de 2020 no expuso si éste preveía la afectación de derechos laborales de los artistas y cómo sus normas concretas evitaban cualquier tratamiento regresivo en esos derechos, y; b) en cuanto al juicio de no contradicción específica, el Decreto 516 de 2020 no revisó si sus normas implicaban un conflicto con los artículos 8, 9, 10 y 12 de la Ley 1975 de 2019, que consagran derechos en torno a la contratación y remuneración de artistas, ni si existían medidas que armonizaran dicho conflicto.

Por su parte, los magistrados **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de la parte motiva de esta sentencia.

**LA CORTE DECLARÓ AJUSTADO A LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES EL DECRETO LEGISLATIVO 482 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE ADOPTARON MEDIDAS DE EXCEPCIÓN RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE Y LA INFRAESTRUCTURA EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA., SALVO EN LO QUE TIENE QUE VER CON LA FLEXIBILIZACIÓN DEL TOPE MÁXIMO DE LA JORNADA LABORAL DEL PERSONAL DE CONTROLADORES DE TRÁNSITO AÉREO, BOMBEROS Y TÉCNICOS AERONÁUTICOS**

**VIII. EXPEDIENTE RE-249 - SENTENCIA C-185/20 (junio 18)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

## 1. Norma objeto de revisión constitucional

**DECRETO 482 DE 2020**  
(marzo 26 de 2020)

*Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto desarrollo en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de

medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que según la Organización Mundial de Salud - OMS, en reporte de fecha 24 de marzo de 2020 a las 16:53 GMT-5, se encuentran confirmados 375.498 casos, 16.362 fallecidos y 196 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19. Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social, a las 17:02 horas del 24 de marzo de 2020 reportó 3 muertes y 378 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (120), Cundinamarca (21), Antioquia (52), Valle del Cauca (66), Bolívar (21), Atlántico (9), Magdalena (4), Cesar (2), Norte de Santander (11), Santander (3), Cauca (3), Caldas (9), Risaralda (17), Quindío (8), Huila (14), Tolima (8), Meta (7), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), y Nariño (1). Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19. Dentro de las medidas a adoptarse se incluyeron las siguientes:

"Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor ya una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención, [...]"

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta. [...]"

Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros. [...]"

Que de acuerdo con lo expuesto anteriormente como consideraciones, es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política,

Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos

hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación."

"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19," Que en el marco de la emergencia y a propósito de la pandemia Coronavirus COVID-19, mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 horas) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 horas) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Que en este mismo Decreto se permitió la circulación de determinadas personas en casos de acceso y prestación de servicios de salud, y satisfacción de demanda de abastecimiento tales como: adquisición de bienes de primera necesidad como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población; quienes intervienen en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud; todas las actividades relacionadas con servicios de emergencia.

Que en el marco de la emergencia y atención de las necesidades básicas de los colombianos en salud y alimentación, es evidente la necesidad de permitir la movilización de vehículos vinculados a empresas de servicio público de transporte, siempre que sea para el transporte de alimentos e insumos necesarios para garantizar el abastecimiento de poblaciones del país, así como para garantizar el acceso y prestación del servicio de salud.

Que con el fin de contribuir al debido abastecimiento del país y acceso y prestación del servicio de salud, es necesario facilitar la movilidad de las personas que se encuentran excepcionadas mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por medio de transporte público.

Que para acceder o prestar los servicios de salud y satisfacer la demanda de abastecimiento en el país, especialmente en los municipios de difícil acceso, se hace indispensable permitir la operación del servicio público de transporte terrestre y de carga, en determinadas condiciones, especialmente teniendo como objetivo la protección de los transportadores colombianos y los consumidores de estos bienes y servicios.

Que para garantizar unas condiciones dignas en la prestación de servicio público de transporte y seguridad a los transportadores en las vías terrestres del país para la prestación del servicio público de transporte durante la situación de emergencia, se dispone del establecimiento de puntos seguros en la vía, los cuales permitirán efectuar acompañamiento a los transportadores durante la realización de sus trayectos y brindarles un seguimiento a su actividad en el marco de la emergencia sanitaria. Estos puntos seguros proveerán atención a los transportadores y se efectuarán con apoyo de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, la Agencia Nacional de Seguridad Vial y personal de la Secretaría de Salud

del municipio donde se encuentre ubicado, para examinar y acompañar a los transportadores.

Que con el fin de facilitar la prestación del servicio público de transporte en el marco de la pandemia del Coronavirus COVID-19, y prevenir el mayor contacto entre personas que facilite el contagio del Coronavirus COVID - 19, es necesario permitir que los documentos que soporten la operación de transporte puedan ser transmitidos y portados por los transportadores en medios digitales; sin exigírseles a los transportadores el porte de estos documentos en medio físico sin reproche alguno. Que con el fin de proteger la salud de los colombianos y velar por el cumplimiento de la medida de obligatoria de aislamiento, se hace necesario controlar la oferta del servicio público de transporte mediante el transporte terrestre intermunicipal de pasajeros y transporte masivo, de tal manera que las operaciones controladas a demanda, según los municipios, distritos o áreas metropolitanas en donde funcione el transporte terrestre intermunicipal de pasajeros y transporte masivo.

Que en atención a las disposiciones que se establecen respecto de la prestación de servicio público de transporte y la baja demanda del servicio público ante las restricciones de movilidad de las personas, resulta necesario adoptar medidas para que las empresas de transporte terrestre no se vean afectadas por el no uso de rutas autorizadas. Por ello, no se podrá reprochar tal conducta con la pérdida de la autorización para operar en determinadas rutas; de manera tal que, ante las circunstancias que genera la emergencia, no procedan las cancelaciones de rutas, pues por la pandemia Coronavirus COVID-19 las empresas pueden llegar a no atender sus rutas, en tanto resulta evidente que su interés es proteger a sus conductores y usuarios del sector transporte. Que a pesar que los acuerdos entre competidores en el transporte de carga en una situación de normalidad se considerarían anticompetitivos, ante la emergencia económica, social y ecológica en que se encuentra el país, el Gobierno nacional considera necesario que las empresas del sector de transporte de carga colaboren entre sí para superar la crisis, generando eficiencias en el mercado, sin lugar a reproche por parte del Estado. Así, actualmente, ante la pandemia del Coronavirus COVID- 19, existen diferentes países, como Reino Unido, que han adoptado medidas para que las empresas que naturalmente serían competidoras, como los transportadores de carga o generadores de carga, puedan colaborar para superar la emergencia sanitaria.

Que en Colombia el parágrafo del artículo 1 de la ley 155 de 1959 permite que el Gobierno Nacional autorice "la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general". Que en virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 1 de la ley 155 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1302 de 1964, se consideran sectores básicos de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general y el bienestar social todas aquellas actividades económicas que tengan o llegaren a tener en el futuro importancia fundamental para estructurar racionalmente la economía del país y abastecerlo de bienes o servicios indispensables para el bienestar general de los colombianos, tales como (i) proceso de producción y distribución de bienes destinados a satisfacer las necesidades de la alimentación, la sanidad y la vivienda de la población colombiana, y (ii) la producción y distribución de combustibles, de transporte, energía eléctrica, acueducto y telecomunicaciones. Que en ese contexto, velando por el interés general, el bienestar de todos los habitantes del territorio colombiano y el abastecimiento de alimentos, servicios de salud, sanidad y producción y distribución de combustibles y de transporte, hay lugar a que se permita, durante el

tiempo que dure la emergencia, la celebración de contratos, convenios o acuerdos entre las empresas del sector de transporte de carga - los generadores de carga y/o los prestadores del servicio público de carga - para que satisfagan las necesidades de la población colombiana ante esta emergencia, aprobados por el Estado y sin riesgo de sanción alguna, cuando estos son generados, única y exclusivamente, bajo el marco de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que para la toma de decisiones frente a (i) la oferta de servicio público de transporte, (ii) aprobación de acuerdos, convenios o contratos entre las empresas del sector de transporte de carga que faciliten una sinergia eficiente de la cadena de abastecimiento, (777) controlar las condiciones de operación del servicio público de transporte en el país mientras se encuentre el país en estado de emergencia económica, social y ecológica y emergencia sanitaria, y (iv) autorizar la continuidad o suspensión de construcción de la infraestructura para la prestación o no del servicio de transporte durante la emergencia; se requiere de la coordinación de las diferentes autoridades administrativas involucradas como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Transporte, este último con todas sus entidades adscritas. En ese sentido, resulta necesaria la creación de un Centro de Transporte y Logística para la toma de decisiones durante esta emergencia, y así facilitar el cumplimiento del principio de coordinación entre autoridades administrativas.

Que teniendo en cuenta que el servicio público de transporte resulta ser esencial para la provisión de bienes y servicios para la población colombiana durante la pandemia Coronavirus COVID-19, el Centro de Transporte y Logística habrá de establecer las condiciones bajo las cuales se debe prestar el servicio de transporte, estudiar cada una de las situaciones que en el sector se presenten respecto de la emergencia, y, así proceder a tomar las decisiones que más convengan al sector transporte en el marco de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que con el propósito de evitar contacto entre personas a modo preventivo y reconocer la necesidad de aislamiento preventivo obligatorio, se considera necesario suspender los servicios ofrecidos por los organismos de apoyo al tránsito, tales como los Centros de Diagnóstico Automotor o los Centros de Enseñanza Automovilística, pues no constituyen una actividad esencial para la provisión de bienes de abastecimiento y prestación de servicios de salud; ni tampoco se trata de los servicios que excepcionalmente permitan la movilidad de las personas en los términos establecidos en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

Que dado que la emergencia ha derivado en efectos económicos que impactan de manera negativa los precios de la mayoría de bienes, se hace necesario que el Estado adopte medidas como la suspensión del cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional para adelantar las actividades excluidas de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, de tal forma que se permita una reducción de costos asociados a la cadena logística requerida para asegurar la provisión de estos bienes y servicios, sin generarle más cargas.

Que de acuerdo con el artículo 855 del Estatuto Tributario, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN tiene un plazo de hasta cincuenta (50) días hábiles para realizar la devolución de los saldos a favor, originados en el impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, una vez realizada la solicitud. Que derivado de la propagación del impacto de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, los operadores aéreos se han visto obligados a

parquear más del noventa por ciento (90%) de su flota durante la duración de las medidas, y por ello sus ingresos se han visto disminuidos.

Que en esa línea es conveniente promover la celeridad del proceso de pago de los saldos a favor de las empresas de servicios aéreos por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN originados en el impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, con el fin de generarles liquidez y así estas puedan cumplir con sus obligaciones de corto plazo.

Que el presupuesto de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil generado por los servicios que presta y las contraprestaciones que recibe de concesiones aeroportuarias, permite a la entidad no solo su correcto funcionamiento, lo cual es fundamental para que la aviación en Colombia pueda operar, sino también lograr la intervención de aquellos aeródromos no concesionados que, por sus características, normalmente resultan deficitarios.

Que en este sentido los efectos de dar aplicación al artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, la reducción significativa de las contraprestaciones aeroportuarias por la disminución en las operaciones aéreas en el país, aunados a la reducción en los ingresos por prestación de servicios derivadas de esta misma situación, implicarían una imposibilidad casi total de la entidad para atender sus necesidades de inversión, asociadas a su rol como autoridad aeronáutica, servicios de protección al vuelo y servicios aeroportuarios, afectando principalmente la seguridad y conectividad aérea de las regiones de difícil acceso en el país, por no contar con una infraestructura adecuada y generando una imposibilidad en la prestación del servicio público de transporte aéreo.

Que la función que desarrollan los controladores de tráfico aéreo, bomberos y técnicos especializados, es una actividad sensible para la prestación del servicio de transporte aéreo, ya que son indispensables para la seguridad en vuelo y durante las maniobras de aterrizaje y despegue. Esta condición, aunada a los límites en la jornada laboral y la condición digna de los prestadores de este servicio, hacen que, en caso de presentarse un posible contagio de éstos, sea imposible operar un aeródromo en condiciones seguras y ello derive en el cierre del mismo. Que de acuerdo con el Decreto 457 de 2020 mediante el cual se decretó el aislamiento preventivo obligatorio para prevenir la propagación del coronavirus COVID-19 en el país, la operación aérea doméstica quedó restringida a tres casos específicos e indispensables en el marco de la emergencia, como lo son las emergencias humanitarias, el transporte de carga y situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, por lo que el transporte aéreo durante la emergencia deviene en un servicio aún más crítico, que debe ser garantizado para permitir la atención de la misma. Que en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (R.A.C.) los reembolsos de los pagos realizados por servicios aéreos en caso de retracto, desistimiento, y otros eventos en los que procede el reembolso de recursos, deben ser pagados por los operadores aéreos dentro de los 30 días a su solicitud del usuario, pero en la coyuntura actual, los servicios de transporte aéreo se encuentran suspendidos en su mayoría, restringidos únicamente a servicios prioritarios y de carga, por lo cual los operadores deben cancelar rutas y frecuencias con porcentajes importantes de tiquetes ya vendidos, los cuales podrían ser sujeto de reembolso. Por lo tanto, se pretende garantizar la protección de los derechos de los usuarios y considerar la situación que afrontan las aerolíneas.

Que para poder garantizar los derechos de los usuarios resulta necesario ajustar las reglas vigentes sobre el reembolso del valor de los tiquetes cuando opere el derecho de retracto, desistimiento, o cualquier otra



causa para ello, de tal forma que no solo se permita disminuir la presión de caja de estas empresas, sino que también permita a futuro la reactivación efectiva del transporte aéreo.

Que ante el impacto que tiene la declaración de emergencia económica, social y ecológica frente a la prestación de servicios de transporte público como un servicio público esencial, como lo es en el caso del transporte público intermunicipal, dada la disminución de los ingresos de las terminales de transporte, se hace necesario reducir sus costos fijos y generar un alivio para poder continuar con su operación.

Que en la actualidad los ingresos de las terminales de transporte provienen del pago de las tasas de uso que deben pagar las empresas de servicio intermunicipal, el cual se ha visto afectado por las medidas tomadas por parte del Gobierno Nacional y los territorios tales como aislamiento preventivo obligatorio lo que representa una disminución en los últimos días del setenta y cinco por ciento (75%).

Que con ocasión del impacto de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, se ha disminuido drásticamente el tráfico de pasajeros en un día hábil en los principales sistemas de transporte (Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Cali, y Pereira), lo cual se traduce en una reducción de entre el cuarenta y cinco por ciento (45%) y el ochenta y cinco por ciento (85%), y en una reducción de ingresos para los sistemas, y podría poner en peligro la estabilidad y sostenibilidad de los sistemas y amenazando la prestación del servicio de transporte público, incluso para aquellas actividades exceptuadas en virtud del Decreto 457 de 2020.

Que en virtud de la declaratoria de la emergencia sanitaria nacional y la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, fueron adoptadas medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, para garantizar la debida protección de la salud de los ciudadanos, tales como el aislamiento preventivo obligatorio, que impidieron el normal desarrollo de los contratos de concesión bajo esquemas de asociación público privadas en los términos de la Ley 1508 de 2012.

Que la Agencia Nacional de Infraestructura, mediante Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, estableció como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y contractuales adelantadas por la entidad, y se adoptaron otras medidas administrativas sobre los proyectos bajo esquemas de asociación público privadas en los términos de la Ley 1508 de 2012,

Que con el objeto de mantener el equilibrio económico de los contratos de concesión y compensar la medida transitoria de suspender los términos de las actuaciones administrativas y contractuales adelantadas por las autoridades correspondientes, surge la necesidad de poder efectuar adiciones en tiempo para garantizar la debida ejecución y desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de las autoridades correspondientes.

Que garantizar el abastecimiento adecuado para la seguridad alimentaria del país como la provisión de bienes y servicios requeridos para la atención de la emergencia sanitaria, es una prioridad que resulta incompatible con las limitaciones que en condiciones normales se genera a la operación de ciertas infraestructuras portuarias. En ese sentido, en el marco de la emergencia derivada de la propagación del coronavirus COVID-19 y las medidas de restrictivas que han sido adoptadas, hay lugar a que tales restricciones sean levantadas temporalmente.

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte

considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar algunas medidas en el sector transporte, en particular frente a los transportadores de todos los modos y el desarrollo de concesiones e infraestructura, en la medida que han sido afectados de manera negativa, por situaciones derivadas de la pandemia Coronavirus COVID-19.

En mérito lo expuesto,

DECRETA

### Título I Aspectos Generales

**Artículo 1. Centro de Logística y Transporte.** Créese, durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, el Centro de Logística y Transporte, el cual estará adscrito al Ministerio de Transporte, con capacidad técnica propia, pero sin personería jurídica, patrimonio, autonomía administrativa y financiera.

El Centro estará integrado por:

1. La Ministra de Transporte, o su delegado del nivel directivo.
2. El Ministro de Agricultura, o su delegado del nivel directivo.
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado del nivel directivo.
4. El Viceministro de Transporte; quien presidirá el Centro.
5. Un delegado del Presidente de la República.

Serán invitados permanentes:

1. El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado del nivel directivo.
2. El Director del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, o su delegado del nivel directivo.
3. El Director de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, o su delegado del nivel directivo.
4. El Director de la Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV, o su delegado del nivel directivo.
5. El Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, o su delegado del nivel directivo.
6. La Superintendente de Transporte, o su delegado del nivel directivo.
7. El Director de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, o su delegado del nivel directivo.

**Parágrafo Primero.** Serán invitados al Centro de Logística y Transporte, la autoridad sectorial que corresponda según el asunto objeto de revisión por el Centro. **Parágrafo Segundo.** El Ministerio de Transporte adoptará el reglamento interno del Centro de Logística y Transporte. **Artículo 2. Funciones del Centro.** El Centro de Logística y Transporte tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar las materias que correspondan a garantizar la prestación del servicio público de transporte durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica.
2. Adoptar las decisiones que permitan establecer las condiciones de transporte y tránsito a pasajeros, carga, y demás asuntos excepcionales cuyo transporte y tránsito se permita en el país.
3. Velar porque el transporte de bienes objeto de abastecimiento para la población nacional se realice con los menores costos posibles y racionalizando los recursos del Estado y de quienes resulten involucrados en la prestación del servicio público de transporte.
4. Orientar los parámetros de ejecución de las actividades de las entidades pertenecientes al sector

administrativos transporte, y de estas con los demás sectores administrativos.

**Artículo 3. Facultades del Centro.** El Centro de Logística y Transporte tendrá las siguientes facultades:

1. Adoptar y expedir regulación respecto de las condiciones en las que puedan cooperar o coordinar los diferentes actores del sector transporte.
2. Autorizar el desembarque de pasajeros en el país, por razones de emergencia humanitaria, caso fortuito, o fuerza mayor; salvo aquello regulado expresamente en otra disposición.
3. Autorizar los acuerdos de sinergias logísticas eficientes, en los términos del artículo 8 del presente Decreto Legislativo.
4. Adoptar mecanismos de divulgación y comunicación a los usuarios del sector transporte en relación con las medidas de transporte que regirán durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica.
5. Asesorar a las entidades del Sistema Nacional de Transporte sobre el ejercicio de sus funciones, con el propósito de superar las situaciones de emergencia.
6. Modificar el porcentaje de reducción de la oferta de transporte nacional en transporte terrestre intermunicipal y transporte masivo, así como dictar las medidas complementarias correspondientes; todo esto en coordinación con las autoridades locales.
7. Asignar temporalmente a empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros rutas que actualmente se encuentren abandonadas o no estén adjudicadas a ninguna empresa, cuando considere que la misma es necesaria e indispensable para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento, seguridad alimentaria y de insumos o prestación de servicios salud que permitan combatir el COVID-19.
8. Aprobar, de manera previa, los contratos, convenios, concertaciones o acuerdos celebrados entre generadores de carga, entre empresas de transporte habilitadas en la modalidad de carga, o entre unos y otros, cuando los acuerdos permitan generar sinergias logísticas eficientes.

## Título II

### Medidas derivadas de las restricciones de movilidad y del aislamiento preventivo obligatorio

#### Capítulo I

##### Transporte de Pasajeros

**Artículo 4. Transporte de Pasajeros por Carretera - Intermunicipal.** Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad de pasajeros por carretera - intermunicipal, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud; y a personas que requieran movilizarse y sean autorizadas en los términos del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020

**Parágrafo Primero.** Para cada ruta autorizada al momento de entrar en vigencia este Decreto Legislativo, redúzcase la oferta de operaciones hasta el cincuenta por ciento (50%) de la capacidad transportadora autorizada.

**Parágrafo Segundo.** Las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y considerando la oferta de operaciones autorizada por el Centro de Logística y Transporte, en los términos del presente Decreto Legislativo. En el caso en que se determine el cese de la oferta de operaciones de las empresas de transporte intermunicipal, las terminales de transporte no serán sancionadas.

**Parágrafo Tercero.** Las empresas habilitadas en la modalidad de pasajeros por carretera - intermunicipal

deberán prestar el servicio de transporte. No obstante, no serán sancionadas con cancelación de las rutas por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el tiempo que dure la emergencia.

**Artículo 5. Transporte masivo.** Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte masivo. De acuerdo con el análisis de movilidad de cada autoridad municipal, distrital o metropolitana, la oferta habilitada no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) de la oferta máxima que se tenga en cada sistema.

**Artículo 6. Transporte de pasajeros individual tipo taxi.** Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi que sólo podrá ofrecerse vía telefónica o a través de plataformas tecnológicas.

#### Capítulo II Transporte de Carga

**Artículo 7. Transporte de Carga.** Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se deberá garantizar el servicio de transporte de carga en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las permitidas en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

**Artículo 8. Duración de la autorización de convenios para sinergias logísticas eficientes.** Los contratos, convenios, concertaciones o acuerdos aprobados previamente por el Centro de Logística y Transporte para permitir sinergias logísticas eficientes, tendrán como vigencia máxima la fecha prevista para la finalización del aislamiento preventivo obligatorio y de la emergencia económica, social y ecológica.

#### Capítulo III Organismos de Apoyo al Tránsito

**Artículo 9. Suspensión de actividades.** Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen quedarán suspendidos.

**Parágrafo.** En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnica mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, no serán exigirlas. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

**Artículo 10. Revisión de vehículos automotores.** Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se suspenderá el término para la realización de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes de todos los vehículos automotores sin importar su tipología o servicio establecido en el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 202 del Decreto 019 de 2012.

#### Capítulo IV

##### Operación de Transporte

**Artículo 11. Documentos de transporte.** Los documentos que soportan la operación de transporte público, incluyendo el manifiesto de carga, la orden de cargue y los demás documentos previstos en la regulación vigente, podrán ser transmitidos y portados en medios digitales.

**Parágrafo.** De no ser posible la exhibición o porte de los documentos en medios digitales, éstos podrán presentarse en medio físico.

**Artículo 12. Puntos seguros en vía.** En las vías nacionales se dispondrán "Puntos Seguros" para examinar y acompañar a los transportadores de pasajeros y de carga. La ubicación será definida por el Centro de Logística y de Transporte, y la ejecución de actividades en vía será realizada por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional. Lo anterior en coordinación con las autoridades competentes, las concesiones que tienen la infraestructura a su cargo y la Secretaría de Salud del respectivo municipio.

#### Capítulo V Peajes

**Artículo 13. Exención del cobro de peajes.** Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, y el aislamiento preventivo obligatorio, suspéndase el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional con los cuales se realicen las actividades de que trata el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y el presente Decreto Legislativo

### Título II (SIC) Medidas económicas derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica

#### Capítulo I Industria aeronáutica

**Artículo 14. Saldos a favor de empresas de servicios aéreos.** Agilizar la devolución de los saldos a favor que puedan tener las empresas de servicios aéreos comerciales ante la autoridad tributaria de manera que el trámite no supere los treinta (30) días calendario posteriores a su presentación. **Artículo 15.** Contraprestaciones aeroportuarias. Suspender hasta el 31 de diciembre de 2021 la aplicación del artículo 151 de la Ley 2010 de 2019.

**Artículo 16. Trabajo suplementario controladores de tránsito aéreo, bomberos y técnicos aeronáuticos.** Autorizar una suspensión del tope máximo establecido para el personal de controladores de tránsito aéreo, bomberos y técnicos aeronáuticos, y la flexibilización del uso de este recurso en caso que alguno de ellos presente síntomas compatibles con el nuevo Coronavirus - COVID-19 en los mismos.

**Artículo 17. Derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso.** En los eventos en que las aerolíneas reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma aerolínea.

**Artículo 18. Facilitación de los seguros de la industria aeronáutica.** Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá modificar de manera temporal la exigencia de garantías de cumplimiento a las empresas aeronáuticas hasta el 31 de diciembre de 2021.

**Artículo 19. Pagos a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.** Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá realizar acuerdos de pago con las empresas de transporte aéreo, otorgando plazos de pago de los montos adeudados a la entidad hasta por el término de 6 meses después de superada la crisis que motivó la declaratoria de emergencia, por concepto de todas las obligaciones derivadas de los respectivos permisos de operación otorgados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

**Artículo 20. Suspensión cobros infraestructura aeroportuaria.** Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, suspéndase la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria.

**Artículo 21. Suspensión transitoria de cobro de cánones de arrendamiento.** Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá suspender transitoriamente el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y aeródromos no concesionados administrados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, únicamente durante el período en que se mantenga la emergencia

**Artículo 22. Suspensión transitoria de restricciones de horario.** Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, suspéndase transitoriamente y durante la emergencia económica, social y ambiental y la emergencia sanitaria en el país, las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales en el territorio nacional.

#### Capítulo II Concesiones e Infraestructura

**Artículo 23. Infraestructura puesta al servicio público.** Durante el estado de emergencia económica, social y ambiental y el aislamiento preventivo obligatorio, el Centro de Logística y Transporte podrá ordenar la suspensión de cualquier infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte, pues por regla general deberán mantenerse en operación.

**Parágrafo.** Dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica, los administradores de infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte deberán adaptar su operación para mantener los esquemas determinados por el Centro de Logística y Transporte o el Gobierno nacional; y dentro de la época de aislamiento preventivo obligatorio deberán mantener el personal mínimo para garantizar la prestación del servicio público de transporte.

**Artículo 24. Infraestructura en construcción.** Durante el estado de emergencia económica, social y ambiental y el aislamiento preventivo obligatorio, en razón a la necesidad operacional o técnica de los procesos constructivos de alguna de las obras específicas indicadas por la autoridad competente, se permitirá la continuidad de la obra cumpliendo con los protocolos de bioseguridad indicados por el Ministerio de Salud, de conformidad con lo dispuesto por el Centro de Logística y Transporte.

**Parágrafo.** Se permitirán las movilizaciones de personal, insumos y maquinaria para garantizar la revisión y atención de emergencias y afectaciones viales y las obras de infraestructura que operacional o técnicamente no pueden suspender de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto.

**Artículo 25. Medidas en contratos de concesión.** En los esquemas de asociación público privada que trata la Ley 1508 de 2012 debido a la adopción de medidas por parte del Gobierno nacional que conlleven la disminución en el recaudo de los proyectos, podrán efectuarse prórrogas en tiempo que, sumadas, superen el veinte por ciento (20%) del valor del contrato inicialmente pactado. Cuando se trate de proyectos de iniciativa privada los contratos podrán ser prorrogados por encima del veinte por ciento (20%) del plazo inicial.

**Artículo 26. Suspensión de contratos de contratos de infraestructura de transporte.** Las entidades públicas tendrán la facultad de suspender unilateralmente los contratos estatales de infraestructura de transporte a

su cargo, en el evento de que dicha suspensión resulte necesaria para el cumplimiento de las medidas derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica ante la pandemia COVID-19 y no se haya logrado la suscripción del acta de suspensión de mutuo acuerdo dentro de los dos (2) días siguientes a la comunicación que para esos efectos envíe la entidad pública contratante. La suspensión que resulte de aplicar la facultad prevista en este artículo tendrá la misma vigencia de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica antes mencionada.

**Artículo 27. Plazos de concesiones portuarias.** Con independencia de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1 de 1991, las entidades concedentes de concesiones portuarias podrán ampliar los plazos de prórroga de las concesiones previstos en el contrato, por el tiempo que estimen necesario para reconocer los efectos probados que eventualmente generen en la economía del contrato la prestación del servicio en sus puertos, durante el tiempo de declaratoria de emergencia, teniendo como marco los riesgos contractuales y la recuperación del valor de las inversiones hechas.

**Artículo 28. Autorización especial y extraordinaria para puertos privados.** Autorícese, durante la vigencia

de la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, a los puertos de servicio privado para atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente, independientemente del tipo de carga autorizada. Así mismo, autorícese a los puertos de servicio público, durante el mismo período, para que sin importar el tipo de carga que tenga autorizada en el contrato de concesión, atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente.

**Parágrafo.** Para la prestación de los servicios derivados de la presente autorización deberán respetarse las recomendaciones y directrices dictadas por las autoridades portuarias, aduaneras, sanitarias, policivas y en general por cualquier autoridad que en el marco de sus competencias incida en la operación portuaria.

**Artículo 29. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 del Decreto Legislativo 482 de 2020, "*por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*".

**Segundo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Artículo 16 del Decreto Legislativo 482 de 2020, bajo el entendido de que la suspensión del tope máximo de trabajo suplementario establecido para el personal de controladores de tránsito aéreo, bomberos y técnicos aeronáuticos, así como la flexibilización del uso de este recurso en caso de que alguno de ellos presente síntomas compatibles con el COVID-19, solo aplica en el evento en que sea necesario para garantizar la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros y/o de carga.

## 3. Decisión

La Corte Constitucional asumió el control oficioso de constitucionalidad del Decreto 482 de 2020, el cual fue expedido para garantizar el normal funcionamiento de la sociedad durante el aislamiento preventivo obligatorio, dictado en el Decreto 457 de 2020, y conjurar las consecuencias económicas negativas que esa medida sanitaria no farmacológica ha generado en el sector transporte. El estatuto *sub-judice* se encuentra dividido en tres títulos y estos a su vez en 8 capítulos, compuestos por 29 artículos, que recaen sobre la dimensión operativa y de infraestructura del sector transporte

El escrutinio efectuado sobre los requisitos *formales* permitió constatar que el decreto fue suscrito y firmado por el Presidente de la República y los ministros; que fue expedido durante el tiempo de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020; y que satisface el requisito de motivación formal, en tanto contiene el conjunto de motivaciones consideradas por el Gobierno, que condujeron a su expedición.

La Sala también realizó el examen sobre los requisitos *sustantivos* que deben observar los decretos legislativos. El juicio de validez se efectuó a partir de las medidas

generales que tiene el Decreto Legislativo 482 de 2020 y que se componen de medidas específicas que desarrollan cada artículo y título del estatuto, a saber:

**A) La creación del Centro de Logística y Transporte, funciones y facultades (Artículos 1, 2, 3, 8 y 23).**

La Sala Plena estimó que la medida de creación del Centro Logística y Transporte -en adelante CLT-, sus funciones y facultades, consignadas en los **Artículos 1, 2, 3, 8 y 23 del Decreto 482 de 2020** son constitucionales, en razón a que observan los requisitos materiales del juicio de constitucionalidad de los decretos legislativos. En concreto, concluyó lo siguiente: i) las medidas consagradas en las disposiciones mencionadas tienen la finalidad de conjurar los efectos del aislamiento preventivo obligatorio que busca contener la expansión del COVID-19; ii) poseen una conexidad interna y externa, al punto que el Decreto 482 de 2020 justifica la adopción de alternativas que se entrelazan con los considerandos señalados en el Decreto 417 de este año; iii) lo anterior supone una motivación suficiente en decreto legislativo *sub-judice*. Se trata de alternativas que no interfieren derechos fundamentales e intangibles, ni desconocen la Constitución. Al respecto, la Corte reiteró el precedente que faculta al Presidente de la República a crear entidades y modificar la estructura de la administración pública en épocas de anormalidad.

A su vez, manifestó que las medidas de creación del CLT así como de la configuración de sus facultades y de sus funciones son necesarias fáctica y jurídicamente. Era indispensable tomar decisiones respecto de los efectos del aislamiento preventivo obligatorio para garantizar la mayor eficacia de esa medida sanitaria y el goce máximo de los derechos fundamentales a la alimentación y a la salud de los habitantes de Colombia. Las decisiones adoptadas en los **Artículos 1, 2, 3, 8 y 23 del Decreto 482 de 2020** no podían ser tomadas por vías ordinarias y son adecuadas para aminorar los efectos de la crisis. De similar modo, son medidas proporcionales, por cuanto el Estado tiene la competencia para dirigir, vigilar y regular el servicio público de transporte y la forma en que debe prestarse. Por último, la medida se aplica a todas las personas que habitan en Colombia y que desempeñan la actividad transportadora o se benefician de la misma.

**B) Las condiciones que se requiere para prestar el servicio de transporte (Artículos 4, 5, 6, 7, 11 y 12).**

En este segmento de la providencia, la Sala evaluó la constitucionalidad de las medidas que se enuncian a continuación: i) permitir la prestación del servicio terrestre de transporte público intermunicipal, individual en vehículo taxi y masivo (**Artículos 4, 5, 6**); ii) condicionar la oferta del transporte de pasajeros terrestre: a) intermunicipal o masivo a un 50% de operaciones (**Parágrafo Primero del Artículo 4 y Artículo 5**); y b) tipo taxi a las vías telefónicas o plataformas informáticas (**Artículo 6**); iii) no sancionar al transportador de servicio público intermunicipal con abandono de ruta por disminución de oferta al 50% (**Parágrafo Tercero del Artículo 4º**); iv) establecer el deber de prestar el servicio de carga así como la infraestructura de las terminales de transporte (**Artículo 7 y Parágrafo Segundo del Artículo 4**); y v) aumentar las medidas de bioseguridad de la operación de transporte (**Artículo 11 y 12**).

Determinó que todas medidas mencionadas sobrepasaron los juicios materiales, en tanto tenían la finalidad de aminorar los efectos que habían traído la infección del virus COVID-19 y la medida sanitaria no farmacológica de aislamiento preventivo, en relación con las restricciones de movilidad y la necesidad de asegurar el transporte de pasajeros y de carga. En ese contexto, manifestó que esas alternativas tenían una conexidad interna y externa, dado que garantiza la prestación segura del servicio de transporte de carga o de pasajeros en sus distintas clases (intermunicipal, masivo o en vehículo individual de taxi). El decreto *sub-examine* restringió la oferta del servicio, suspendió las sanciones que normalmente se imponen a las transportadoras por reducir la operación en el servicio de transporte de pasajero y creó figuras que pretenden aumentar la bioseguridad en esa actividad.

De igual forma estimó que las medidas eran necesarias para conjurar los efectos de la cuarentena y facilitar el desplazamiento de la ciudadanía bajo condiciones de distanciamiento social, lo que reduce la posibilidad de propagación del COVID-19. En todo caso precisó que las limitaciones de la oferta del servicio de transporte consignadas en **los Artículos 4, 5 y 6 del Decreto 482 de 2020** jamás impiden que este sea suministrado según los criterios de demanda y oferta propuesta por las autoridades locales. También infirió que, dentro de sus competencias ordinarias, el Gobierno Nacional no tenía a su disposición otra alternativa legal para lograr una uniformidad en las condiciones sanitarias en que debe prestarse el servicio de transporte.

Acto seguido, determinó que las restricciones para desarrollar la actividad de transporte eran proporcionales para garantizar la prestación segura de dicho servicio, el abastecimiento de alimentos y aumentar la eficacia de la cuarenta; y la interferencia que padece el derecho a la libertad de empresa derivada de las condiciones fijadas para prestar el servicio de transporte era inferior a los beneficios que generan las alternativas escogidas por el Gobierno Nacional. Insistió que no se anulaba ese derecho, dado que solo se condicionaba, de acuerdo con las realidades sanitarias del COVID-19. En relación con las alternativas que establecen el deber de prestación del servicio de transporte y de infraestructura de terminales de transporte, el diseño de medidas de bioseguridad, así como de la inaplicación de la sanción de abandono de rutas, recordó que no afectan derecho fundamental alguno, pues son normas de autorización. Finalmente, sintetizó que ninguna medida constituía discriminación a un operador de transporte, al aplicarse a todos por igual.

### **C) La exoneración de exigencias legal en la operación del servicio de transporte (Artículos 9 y 10).**

Para la Sala Plena, las medidas objeto de análisis (establecida en los **Artículos 9 y 10 del Decreto 482 de 2020**) son constitucionales en razón a que satisfacen a cabalidad la totalidad de los requisitos formales y materiales que se han desarrollado para el efecto. Así, se observa que suspender el desarrollo de trámites presenciales que implicarían contacto físico entre personas, pero que no resultan indispensables para permitir la vida en sociedad, ni para dar respuesta a las necesidades de la emergencia, indudablemente permite otorgar eficacia a las medidas de aislamiento preventivo decretadas con ocasión a la pandemia, pues promueven su cumplimiento y reducen el nivel de riesgo al que se expone la población. Nótese que esas alternativas no modifican derechos fundamentales o intangibles y requieren de modificaciones legales para alcanzar su meta.

Así mismo, las decisiones estudiadas en esta sección son proporcionales para lograr dicho fin, en cuanto se muestran como una respuesta equilibrada y razonable que facilita hacer frente a la complicada situación que dio origen a la crisis actual, sin que, gracias a las medidas auxiliares que fueron tomadas en estos artículos (suspensión en la contabilización de los términos en los trámites que se surten ante ellas, la exigibilidad de los certificados que profieren o los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002), se genere intromisión alguna de los derechos de los miembros de la población. Por último se aplican a toda persona que deba adelantar los trámites suspendidos, por lo que no constituye discriminación para algún sector de la sociedad.

### **D) las medidas económicas para la industria aeronáutica y de infraestructura o contratos de concesión. (Artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 28)**

Los Sala abordó los artículos de este título de acuerdo con el sector que beneficia, a saber: 1) medidas económicas para la industria aeronáutica (**Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22**); 2) exención de cobro de peajes (**Artículo 13**); y 3) disposiciones en contratos de concesión e infraestructura (**Artículos 24, 25, 26, 27 y 28**):

#### **1) Beneficios económicos para la industria aeronáutica (Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22).**

En esta sección, la Corte analizó las decisiones dirigidas a reducir los impactos económicos negativos que sufre la industria aeronáutica por cuenta del COVID-19 y los medios sanitarios empleados para contenerlo. En concreto, analizó las siguientes medidas: i) generar recursos para las aerolíneas o empresas transportadoras aéreas de carga, tal como sucede con la devolución de saldos de los impuestos (**Artículo 14**); ii) aliviar los egresos fijos, por ejemplo con la suspensión de los arriendos (**Artículo 21**) o de los costos de infraestructura (**Artículo 20**); iii) retrasar la salida de liquidez por medio de la ampliación del plazo para realizar los reembolsos causados en ejercicio del derecho de retracto o de desistimiento (**Artículo 17**), así como con los acuerdos de pagos de los montos adeudados a la Aeronáutica Civil (**Artículo 19**); iv) flexibilizar las restricciones o los requisitos que dificultan la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros o de carga. Un muestra de ello corresponde con suspender los topes de jornada laboral y de horarios de los controladores de tráfico aéreo, bomberos o personal de apoyo (**Artículo 16**), modificar temporalmente las garantías de los seguros que requieren las empresas de transporte aéreo para prestar el servicio (**Artículo 18**) o levantar las restricciones ambientales de horarios de operación de vuelo (**Artículo 22**); y v) suspender el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, que implica cambiar a favor de la Aeronáutica Civil el porcentaje que recibían los municipios y distritos por concepto del pago de las contraprestaciones derivadas de las concesión aeroportuarias (**Artículo 15**).

En ese contexto, concluyó que eran constitucionales las alternativas contenidas en **los Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 del Decreto 482 de 2020**, debido a que perseguían la finalidad de paliar las consecuencias económicas negativas que ha traído para la industria aeronáutica el COVID-19 y sus medidas de contención. Las alternativas tienen una conexidad interna y externa, a la par que plena justificación. Lo anterior, en razón de que fueron motivadas en los considerandos del Decreto 482 de 2020 y se relacionan con la crisis económica identificada en el Decreto 417 de 2020 para la industria aeronáutica. A su vez, no afectan aspectos esenciales de los estados de emergencia, ni perturban derechos fundamentales y los intangibles.

Las medidas que se encuentran en los **Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 del Decreto 482 de 2022** no suscitan una contradicción específica con la Constitución, ni con los compromisos internacionales o el marco que tiene el ejecutivo para actuar en los estados de Emergencia. Enfatizó que la jurisprudencia ha reconocido, en principio, un margen amplio de actuación al Gobierno en materia de medidas económicas dictadas en los estados de emergencia.

Derivado de las intervenciones recibidas, precisó en el análisis del **Artículo 15<sup>9</sup>** que la suspensión del artículo 151 de la Ley 2010 de 2019 no subvierte ninguna prohibición que la Ley 137 de 1994 impone al ejercicio de las facultades por parte del Gobierno Nacional en el marco de anormalidad. En relación con el **Artículo 16<sup>10</sup>**, manifestó que la medida de suspender los topes de horario y de jornada laboral para los controladores de tráfico aéreo, los bomberos y demás personal de apoyo no entraña una regresión a los derechos laborales de los trabajadores. Por su parte, en el **Artículo 17<sup>11</sup>** determinó que no se evidencia que la tardanza en el reembolso derivado del ejercicio del derecho de retracto vaya a perturbar, como se dijo, el libre desarrollo de la personalidad o a imponer cargas excesivas a los consumidores. Es más, esa proposición jurídica salvaguarda los derechos de ese grupo.

En el juicio de incompatibilidad, la Sala constató que el ejecutivo se vio forzado a modificar el régimen legal ordinario para aminorar la crisis causada por el COVID-19 y sus efectos a través de la implementación de las medidas seleccionadas. Por ejemplo, ello sucedió en el trámite de devolución de saldos de impuestos a favor de los operadores del servicio de transporte aéreo de carga o pasajeros, en las

---

<sup>9</sup> La precisión que realizó la Sala se produjo a partir de la intervención de la Secretaria de Hacienda de Bogotá.

<sup>10</sup> Ese pronunciamiento se emitió como resultado de la intervención del Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano, Servicios Logística y Conexos -Sintratac-

<sup>11</sup> Es referencia se realizó por la intervención del ciudadano Martín Uribe Arbeláez

contraprestaciones aeroportuarias que benefician a los municipios o distritos, el reembolso de dinero como resultado del derecho de retracto, entre otros.

Más adelante sintetizó que las decisiones económicas son necesarias y proporcionales por las razones que se enuncian a continuación: i) permiten que el transporte aéreo de carga y de pasajeros siga realizando la actividad transportadora; ii) solventa la crisis de fluidez que tienen las empresas del sector con distintas medidas que facilitan la fluidez de capital; iii) armonizan derechos y beneficios de las alternativas, verbigracia asegura la eficacia del derecho de retracto y otorga un margen de maniobra a las empresas aéreas en el reembolso de dinero para mantener su estabilidad financiera; iv) suspenden requisitos que dificultan la operación del transporte, como sucede con las garantías de responsabilidad o el horario de vuelos, etc. Muchas de estas medidas fueron utilizadas en el pasado por el ejecutivo en época de anormalidad y avaladas por esta Corporación, una muestra ello es la Sentencia C-224 de 2011.

En este escrutinio, valoró especialmente dos medidas. En el artículo 15 de Decreto 482 de 2020, indicó que esa disposición está dirigida a mantener el funcionamiento de la Aeronáutica Civil. La interferencia que sufre la autonomía fiscal territorial es leve en relación con el beneficio obtenido, toda vez que cambia la distribución de un ingreso endógeno que posee una destinación específica para el mantenimiento de las vías cercanas a los aeropuertos. A su vez, resaltó el carácter transitorio de la medida para explicar ese grado de afectación que recae sobre el mandato mencionado.

En el artículo 16 del Decreto 482 de 2020, esta Corporación constató que la medida de levantar los topes de la jornada laboral y turnos de los controladores aéreos, los bomberos y demás personal técnico era vaga e indeterminada, al punto que podría utilizarse de manera innecesaria y apartarse de su finalidad. Ahora bien, precisó que ello no acarrea la inconstitucionalidad de la medida, en tanto existen limitaciones que reducen esa apertura de la norma, las cuales sujetan a las autoridades administrativas que la aplican, a saber: i) la norma no excluye, de manera alguna, los demás derechos y garantías laborales; ii) es una alternativa de última ratio, por lo que la administración debe agotar las opciones que resulten más benignas; y iii) las horas adicionales al trabajo suplementario deberán ser las estrictamente necesarias para atender la situación imprevista, en el marco del estado de emergencia. En consecuencia, la Corte Declaró la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 16 del Decreto Legislativo 482 de 2020 de forma condicional.

## **2) Exención de cobro de peajes (Art. 13);**

La Sala Plena consideró que la suspensión en el cobro de los peajes existentes en las vías nacionales, contenida en el artículo 13 del Decreto 482 de 2020, responde a la totalidad de las exigencias formales y materiales. Observó que la suspensión decretada está debidamente justificada y obedece a una finalidad constitucionalmente legítima; la cual, además de estar relacionada con la situación que dio origen a la pandemia, tiene la virtualidad de contribuir en la reducción de los efectos que puedan ser causados por ella, en concreto, disminuir los costos de comercialización de los diversos productos de consumo y, así, propender por la minimización del incremento de los precios que se derive de la situación de emergencia actual que vive el país.

## **3) Disposiciones en contratos de concesión e infraestructura (Art. 24, 25, 26, 27 y 28);**

En este acápite, se analizó la constitucionalidad de las alternativas propuestas por el Gobierno Nacional para atender los efectos económicos negativos que ha sufrido el sector de concesiones e infraestructura.

A juicio de esta Sala, la medida adoptada a través del artículo 24, que consiste en permitir la continuidad en la ejecución de algunas obras identificables vía criterios operativos o técnicos, así como la movilidad de personal, de los insumos y de maquinarias requeridas para garantizar la continuidad, vigilancia y atención de



emergencias, es constitucional. Ello tanto persiste en la realización de actividades indispensables para aminorar los efectos económicos de la medida no farmacológica de la cuarentena y garantiza la seguridad de ese sector.

Lo propio sucede con la alternativa que se encuentra contenida en el artículo 25 del Decreto 482 de 2000. En consecuencia, autorizar las prórrogas que sumadas en tiempo superen el tope legal del 20% del valor del contrato inicialmente pactado responde a los desequilibrios económicos originados en la ejecución del contrato. Sin embargo, se precisa que esa facultad debe ser interpretada y aplicada con sujeción a criterios objetivos, la realidad económica del contrato, las perturbaciones que se produjeron con la emergencia sanitaria en relación con: (i) la disminución en el recaudo originada por las medidas adoptadas por el gobierno nacional; y (ii) la posibilidad de que las prórrogas operen mientras dure el estado de emergencia económica, social y ecológica así como la emergencia sanitaria.

La Sala estima que la decisión que otorga a las entidades públicas la facultad de suspender de común acuerdo o unilateralmente los contratos es constitucional (Art 26), porque es consciente de los problemas o parálisis que sufrió la ejecución de esos negocios jurídicos durante el aislamiento preventivo obligatorio. La suspensión de común acuerdo está respaldada en la voluntad de las partes; mientras la parálisis unilateral descansa en la finalidad de resolver problemas que más adelante serían más costosos ante la imposibilidad de ejecutar el contrato. A su vez, la suspensión es una práctica cotidiana en los contratos, la cual es reconocida como un fenómeno transitorio que se activa ante el acuerdo infructuoso entre las partes.

La alternativa relacionada con posibilidad de ampliar el plazo de la prórroga de los contratos portuarios es constitucional (art. 27), pues compensa las consecuencias negativas de las medidas de aislamiento. No obstante, la expresión “*estimen necesario*” tiene un nivel elevado de indeterminación, vaguedad y apertura, al punto que podría justificar renovaciones de plazo de ejecución del contrato perpetua e indefinida, lo que se opone a la Constitución. De acuerdo con las Sentencias C-068 de 2009 y C-467 de 2017, el fragmento mencionado debe ser interpretado en el sentido que no implica extender, de manera indefinida, perenne o perpetua, el plazo de prórroga de los contratos de concesión portuaria.

Por último, la Corte consideró que la medida que autoriza el uso de puertos privados, consagrado en el artículo 28, es constitucional, por cuanto asegura las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad para comunidad en general. Del texto del Decreto 482 de 2020 se puede inferir la presencia de la motivación suficiente para inaplicar el régimen jurídico ordinario fijado en la Ley 1° de 1991. Con base en la Sentencia C-742 de 2015, providencia en donde se revisó la validez jurídica de una alternativa similar a la contenida en el decreto *sub-judice*, subrayó que la medida que permite el uso de puertos privados satisfizo los juicios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

#### 4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente el voto porque consideró que el parágrafo 1° del artículo 4°, así como la disposición del artículo 5° del Decreto 482 de 2020, según la cual, “*la oferta habilitada no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) de la oferta máxima que se tenga en cada sistema*”, no superaban el juicio de necesidad fáctica y por lo tanto debieron ser declarados inexecutable. En su concepto, adoptar los porcentajes señalados en estas normas para limitar la oferta de operaciones del transporte terrestre intermunicipal y del transporte masivo, en el marco de la pandemia causada por el COVID-19, dificulta la adaptabilidad de los programas y políticas que puede adoptar el Estado en materia de servicio de transporte público a partir de criterios sanitarios.

Así mismo, a juicio de la magistrada, el apartado “*no obstante, no serán sancionadas con cancelación de las rutas por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos*

de un cincuenta por ciento (50%) durante el tiempo que dure la emergencia”, contenido en el párrafo 3° del artículo 4°, al igual que el apartado “que sólo podrá ofrecerse vía telefónica o a través de plataformas tecnológicas”, contenido en el artículo 6°, no superaban el juicio de necesidad jurídica, razón por la cual estas disposiciones debieron ser declaradas inexecutable. La magistrada consideró que el decreto legislativo examinado no sustentaba las razones para demostrar que los mecanismos ordinarios eran insuficientes para adoptar las medidas contenidas en dichas normas, motivo por el cual no resultaba imperioso ni necesario que el Presidente de la República hiciera uso de las facultades legislativas. Frente al contenido del párrafo 3° del artículo 4°, la magistrada advirtió que la sanción que se buscaba inaplicar estaba contenida en el artículo 2.2.1.1.8.6 del Decreto 1079 de 2015, mientras que el apartado del artículo 6° estaba regulado en el artículo 2.2.1.3.3 del mismo decreto, razón por la que cualquier modificación al respecto podía realizarse a través de un decreto ordinario.

El efecto de dotar de carácter legislativo a cuestiones reglamentarias es importante al menos por dos aspectos. Primero, porque impide al Presidente usar sus facultades de forma ordinaria, pues en adelante se requerirá recurrir al cambio legislativo, mediante ley o decreto legislativo. Segundo, se altera el diseño institucional, según el cual, los asuntos reglamentarios deben ser tratados ante el Consejo de Estado y los legales en la Corte Constitucional.

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó el voto respecto de la declaración de exequibilidad de los artículos 2, 3, y 4 del Decreto 482 de 2020, toda vez que, en su concepto, estas disposiciones eran inconstitucionales por falta de conexidad, dado que restringen la oferta de transporte público cuando las medidas de distanciamiento social derivadas del Covid 19 exigen todo lo contrario. Además, considera que estos artículos son inconstitucionales por falta de necesidad jurídica, dado que los asuntos sobre los que versan están normalmente regulados en normas expedidas con fundamento en la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

De igual manera, la magistrada **PARDO SCHLESINGER** se apartó de la decisión de exequibilidad del artículo 15 del Decreto legislativo 482 de 2020, por considerar que viola la autonomía presupuestal de las entidades territoriales.

Los magistrados **ALBERTO ROJAS RÍOS** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** salvaron parcialmente su voto en cuanto consideraron que los Artículos 4°, 5°, 6°, 15 y 16 del Decreto 482 de 2020 debieron ser declarados *inexecutable* y el Artículo 27 *ibidem* debió ser *executable condicionado*, en el sentido de indicar que la expresión “estimen necesario” no implica una renovación indefinida de la prórroga del plazo de ejecución en los contratos de concesión portuaria. Así mismo, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto, al considerar que la mayoría de la Sala había omitido realizar precisiones indispensables sobre los artículos 17 y 28 *ibidem* para superar cabalmente los requisitos sustantivos que deben observar los decretos legislativos.

(i) Salvaron el voto porque a su juicio la medida de condicionar la oferta del transporte de pasajeros terrestre intermunicipal (**Parágrafo. 1° parcial del Artículo 4**) o masivo (**Artículo 5 parcial**) a un 50% de oferta de las operaciones no sobrepasa el juicio de necesidad fáctica. La Sentencia C-185 de 2020 indicó erradamente que era eficaz e idóneo sujetar el porcentaje de oferta de operación del transporte público de pasajeros a un valor fijo consignado en una norma de rango legal. En el sentir de los magistrados disidentes, establecer un valor inamovible de oferta dificulta la prestación adecuada y segura del servicio de transporte intermunicipal y masivo de pasajeros, pues impide que las autoridades locales determinen, adapten y ajusten la cantidad en que debe prestarse el servicio de transporte, de acuerdo con el avance y contención del COVID-19. En caso de requerir una mayor oferta de transporte, las administraciones territoriales se verían sometidas a grandes dificultades derivadas de la aplicación de **los Artículos 4 y 5 del Decreto 482 de 2020**. La mayor ocupación en los sistemas de transporte evita observar la distancia social entre las personas, lo cual

hace más fácil la transmisión colectiva del virus COVID -19<sup>12</sup>, por lo que para evitar esa saturación del transporte se requeriría aumentar su oferta, opción que cerraron las disposiciones analizadas.

Aunado a lo anterior, recordaron que, en el proceso de control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 569 de 2020 (RE-294), el Ministerio de Transporte había identificado que era un error para la prestación del servicio de transporte terrestre público masivo de pasajeros limitar la oferta del mismo al 50%, sin atender la demanda de las operaciones por parte de la ciudadanía.

De otra parte, estimaron que no se satisfizo el juicio de *necesidad jurídica* respecto de las siguientes medidas: a) no sancionar al transportador de servicio público intermunicipal con abandono de ruta por disminución de oferta al 50% de la prestación del servicio (**Parágrafo Tercero del Artículo 4**); y b) condicionar la oferta y prestación del transporte de pasajeros terrestre tipo taxi a las vías telefónicas o plataformas informáticas (**Artículo 6 parcial**). Con base en los Artículos 11 y 13 de la Ley 137 de 1994 así como en las Sentencias C-328 de 1999, -C-226 de 2009, C-252 de 2010, C-722 de 2015 y C-155 de 2020, aseveraron que el Gobierno Nacional ejerció como facultad extraordinaria una decisión que podía ser adoptada con medidas ordinarias mediante la modificación de un acto administrativo general y reglamentario.

La Ministra de Transporte tenía la competencia para adoptar e implementar las medidas contenidas en los **Artículos 6 y 4, Parágrafo Tercero**, por cuanto se reducían a modificar los Artículo 2.2.1.1.8.6 y Artículo 2.2.1.3.3 del Decreto 1079 de 2015, respectivamente. Bastaba con activar las facultades reglamentarias que tienen los directores de las carteras ministeriales para adoptar las condiciones de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, entre ello, suspender la aplicación de la sanción de abandono de ruta y regular la oferta de los vehículos tipo taxi. Inclusive, reprocharon que el ejecutivo jamás hubiera argumentado por qué los mecanismos ordinarios eran insuficientes para ello. Subrayaron que este escrutinio existe para contener las potestades del Presidente de la República, dejar a salvo la división de poderes e impedir que se altere el diseño institucional de competencias de las autoridades públicas y del control judicial.

Respecto del **Artículo 15**, denunciaron que esa norma interfiere de forma desproporcionada la autonomía territorial en materia presupuestaria y fiscal, por cuanto afecta recursos propios de destinación específica de los municipios y distritos, sin que esos ingresos sean compensados o reemplazados a pesar de que el objeto de gasto de los mismos debe seguir cumpliéndose. La medida consiste en suspender el Artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, la cual atribuye a las entidades territoriales locales el 20% del pago de las contraprestaciones derivadas de las concesiones aeroportuarias para mantener las vías de acceso a los aeropuertos. El decreto legislativo suprime el ingreso monetario de una actividad que debe continuar ejecutándose, por lo que los distritos y municipios deben realizar traslados presupuestales para cumplir con su obligación de asegurar el complejo vial próximo a los aeropuertos. Así mismo, esa medida carece de estudio del impacto, en términos de cuantía y de extensión de su vigencia en el tiempo, que causaría sobre las finanzas territoriales, análisis indispensable, pues la alternativa suspende el flujo de esos recursos por dos vigencias fiscales. Entonces, era forzoso declarar inexecutable dicho enunciado con fuerza de ley.

En criterio de los magistrados **ROJAS RÍOS y REYES CUARTAS, el Artículo 16 del Decreto 482 de 2020** que habilita que pueda suspenderse los topes de horarios y de la jornada laboral de los controladores de tráfico aéreo, los bomberos o del personal de apoyo

---

<sup>12</sup> Organización Panamericana para la Salud, Recomendaciones para la limpieza y desinfección en sitios públicos Supermercados, mercados, tiendas de barrio, bancos, transporte público y otros en línea [[https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52110/OPSCDECECOVID19200015\\_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52110/OPSCDECECOVID19200015_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y)]

debieron declararse inexecutable por no superar los juicios de no arbitrariedad, de no contradicción específica, ni el de proporcionalidad.

Recordaron que de acuerdo con el Artículo 215 de la Constitución y el Artículo 50 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción la prohibición que tiene el ejecutivo para desmejorar los derechos sociales de los trabajadores durante un estado de emergencia es una regla que no admite ponderación o justificación de regresión vía proporcionalidad, por lo que el condicionamiento de la norma es una decisión insuficiente a la luz de la Carta Política de 1991. El Gobierno nacional carece de competencia para establecer esa desmejoría, pues el constituyente de 1991 quiso suprimir esa facultad del ejecutivo. En Sentencia C-179 de 1994, se precisó que el mencionado mandato prohibitivo se fundamenta en la finalidad de ese tipo de derechos subjetivos, que buscan nivelar las asimetrías de poder que tiene el empleador frente al trabajador en la relación laboral.

Aseveraron que la medida afecta los elementos mínimos del derecho al trabajo reconocidos en la norma superior y en los tratados de derechos humanos de la materia, en razón de que interviene las condiciones dignas y justas de su ejercicio. Recabaron que el artículo 25 Superior ampara las condiciones en que se desempeña el trabajo. La Observación General No 18 del Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales advierte que las dimensiones de aceptabilidad y calidad de trabajo comprenden las condiciones justas y favorables para realizar la labor, entre ellas el horario y la jornada laboral. A su juicio, suprimir los topes en las dimensiones mencionadas infringe el criterio de conservación del régimen más favorable para el trabajador, estipulado en el inciso 8° del Artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Enfatizaron que no había duda alguna que el retroceso contenido en el **Artículo 16** afecta uno de los elementos del derecho al trabajo que salvaguarda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución. La Observación General No 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias señala que los períodos de descanso diarios, así como la limitación de horas diarias y semanales de trabajo hacen parte de los contenidos normativos consagrados en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos, Sociales, Económicos y Culturales. Entonces, la mayoría de la Sala tenía vedado aseverar que esa alternativa no es una regresión y que esta se encontraba justificada.

Sobre el **Artículo 27** advirtieron que la delimitación del alcance de la facultad de prórroga de las concesiones portuarias en la parte motiva era insuficiente para salvaguardar la Constitución. Indicaron que la expresión “*estimen necesario*” tiene un nivel elevado de indeterminación, vaguedad y apertura que podría justificar renovaciones indefinidas del plazo de ejecución de los contratos de concesión, lo que se opone a la Constitución. De acuerdo con las Sentencias C-068 de 2009 y C-467 de 2017, ese tipo de autorizaciones quebranta de forma desproporcionada los principios de libertad de empresa y de participación en iguales condiciones en los procesos económicos. Por ende, concluyeron que era indispensable condicionar dicha expresión para evitar las prórrogas indefinidas en los contratos de concesión referidos.

(ii) Por su parte, el magistrado **ROJAS RÍOS aclaró su voto** en relación con la decisión adoptada frente al **Artículo 17**, toda vez que dicha alternativa no observaba la necesidad jurídica suficiente. Adujo que el Gobierno Nacional prefirió utilizar sus potestades extraordinarias, cuando era posible emplear las ordinarias vía reglamento. Con base en las Sentencias C-122 de 1997 y C-155 de 2020, censuró que el Gobierno hubiese convertido deliberadamente en ley un asunto que era de rango administrativo y se hallaba bajo la competencia de la Aeronáutica Civil. Recordó que la Sentencia T-987 de 2012 había señalado que las reglas de retracto de pagos a las aerolíneas están previstas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), los cuales son actos administrativos.

De igual forma, precisó que la medida de autorización del uso de puertos privados con el fin de movilizar carga, contenido en el **Artículo 28**, carecía de justificación para

suspender los numerales 14, 15 y 25 del Artículo 5 de la Ley 1ª de 1991, lo que se traduce en problemas para superar el juicio de incompatibilidad. Con el objetivo de solventar ese impase, la mayoría de la Sala se vio forzada a inferir la motivación de la alternativa a partir de una interpretación de los considerandos del Decreto 482 de 2020. Dicho esfuerzo flexibiliza aún más el control de constitucionalidad en los estados de excepción y hace un flaco favor al principio de supremacía de la norma superior, incluido el bloque de constitucional. De ahí que era adecuado aplicar el Artículo 12 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción en el nivel que esta exige y no construir argucias argumentativas para eludirla.

Por su parte, la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** manifestó su salvamento de voto en relación con las decisiones de exequibilidad de los artículos 15 y 16 del Decreto legislativo 482 de 2020. En su concepto, estas disposiciones han debido ser declaradas inexecutable.

**LA CORTE REAFIRMÓ QUE FACULTAR A GOBERNADORES Y ALCALDES PARA REALIZAR ADICIONES, MODIFICACIONES, TRASLADOS Y DEMÁS OPERACIONES PRESUPUESTALES, GUARDA RELACIÓN DIRECTA CON LAS CAUSAS QUE MOTIVARON LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

**IX. EXPEDIENTE RE-258 - SENTENCIA C-186/20 (junio 18)**  
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

## 1. Norma objeto de revisión constitucional

### DECRETO 512 DE 2020

(abril 2)

*Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*

#### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

#### CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo 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», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 31 de marzo de 2020 16 muertes y 906 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (390), Cundinamarca (38), Antioquia (101), Valle del Cauca (116), Bolívar (42), Atlántico (33), Magdalena (10), Cesar (11), Norte de Santander (19), Santander (11), Cauca (9), Caldas (15), Risaralda (35), Quindío (16), Huila (24), Tolima (9), Meta (11), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (4), Boyacá (6), Córdoba (2), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 1 de abril de 2020 a las 08:09 GMT-5, -Hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 783.360 casos, 37.203 fallecidos y 206 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que «[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del COVID-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones

(caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

Que la Organización Internacional del Trabajo - OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021».

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo».

Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 del 17 de marzo de

2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto Legislativo.

Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluida las adiciones presupuestales debidamente soportadas, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el Decreto 111 de 1996, «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», normativa presupuestal aplicable por disposición de su artículo 109 del precitado Decreto, ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, para lo que se requiere que los gobernadores y alcaldes acudan a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, precisó que: «La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. [...] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.»

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 512 de 2020, "Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

## 3. Síntesis de la providencia

Al analizar el Decreto 512 de 2020 la Corte Constitucional encontró que cumple los requisitos formales establecidos en la Constitución y que la medida consistente en

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que resulta necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. En este contexto, por medio del presente Decreto Legislativo se crea una medida de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos.

Que las autorizaciones previstas en el presente Decreto Legislativo deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, y únicamente durante su vigencia.

En mérito de lo expuesto,

### DECRETA:

**Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**Artículo 2. Temporalidad de las facultades.** Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**Artículo 3. Vigencia.** El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación.

facultar a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, guarda relación directa con las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

3.1. La aludida facultad se encuentra en el artículo 1 del decreto revisado y fue adoptada con el único propósito de lograr que las entidades territoriales cuenten con recursos para hacer frente a las causas determinantes del Estado de Excepción declarado e impedir la extensión de sus efectos. La facultad autorizada se refiere a la modificación directa de los presupuestos de la actual vigencia fiscal, por los alcaldes y los gobernadores, sin tener que acudir para ello a las respectivas asambleas y concejos. Como tal facultad no comprende la de expedir el presupuesto, su ejercicio solo procede respecto del presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 2020.

3.2. Tratándose de las modificaciones al presupuesto es importante señalar que aunque el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas o los concejos, de acuerdo con la misma disposición superior esta regla solo es exigible en tiempos de paz, luego en épocas de anormalidad institucional la modificación del presupuesto podría no requerir la intervención previa del Congreso, las asambleas o los concejos, según lo determine el legislador.

3.3. El artículo 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que las modificaciones al Presupuesto General de la Nación realizadas por el Presidente de la República en los estados de excepción deberán ser informadas al Congreso dentro de los ocho días siguientes a su realización y que en caso de que el Congreso no se encuentre reunido, el respectivo informe deberá ser rendido dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones. Esa modificación del presupuesto también se encuentra prevista en el artículo 38, literal II), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción respecto del Estado de Conmoción Interior y como facultad del Gobierno Nacional, de cuyo ejercicio se debe dar cuenta al Congreso en un plazo de cinco días, a fin de que el órgano representativo pueda derogar o modificar las correspondientes disposiciones.

3.4. Tratándose de los presupuestos de departamentos, municipios y distritos, es importante señalar que su modificación no se encuentra regulada en la Constitución, cuyo artículo 352 prevé que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo atinente a la programación, aprobación, *modificación* y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales. En concordancia con este precepto y con los artículos 300-5 y 313-5 de la Carta, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 establece que al expedir las normas orgánicas de sus respectivos presupuestos, las entidades territoriales deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada una de ellas.

3.5. Igualmente, es importante mencionar que al tenor del artículo 353 de la Constitución, los principios y disposiciones contemplados en el título XII de la Carta, entre los que están los relacionados con el presupuesto y el artículo 345 superior, se aplicarán, en lo que fuere pertinente, en materia de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de cada departamento, municipio o distrito.

3.6. De conformidad con las anteriores referencias normativas es claro que durante un estado de excepción, como el de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, en ejercicio de sus competencias legislativas extraordinarias, puede facultar a los gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de las entidades territoriales a su cargo, a fin de que las entidades territoriales puedan arbitrar los recursos indispensables para atender la problemática surgida de la crisis que se deba enfrentar y sin que se requiera la previa autorización de las asambleas departamentales o de los concejos distritales o municipales, según



sea el caso. Esta medida tiene sustento en los principios de celeridad y eficacia que, conforme el artículo 209 superior, guían el desarrollo de la función administrativa y, además, contribuye a la realización de los fines del Estado, previstos en el artículo 2 de la Constitución.

3.7. Finalmente, la Corte no encontró razones de inconstitucionalidad en los artículos 3 y 4 del decreto examinado, el primero de los cuales señala que las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes “solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”, mientras que el segundo indica que “El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación”. De acuerdo con lo anotado, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 512 de 2020 es exequible.

#### 4. Salvamentos de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvaron su voto por razones que se exponen a continuación:

1. Para las magistradas, cuando la Constitución Política faculta al Presidente de la República para que, dadas ciertas circunstancias, declare un estado de emergencia, la Carta reconoce que es en dicho mandatario, en su condición de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, y no en ningún otro, en quien recae la responsabilidad de conjurar la crisis correspondiente, así como de impedir la extensión de sus efectos. Por tal razón, las facultades extraordinarias que la Constitución le otorga al Presidente en desarrollo de un estado de emergencia no son susceptibles de delegación. Sobre este particular, en Sentencia C-179 de 1994<sup>13</sup>, la Corte manifestó que:

“(l)as facultades que se le atribuyen al Gobierno durante el estado de conmoción interior son indelegables, como las de guerra exterior y emergencia económica social y ecológica, lo cual se deduce de los artículos 212, 213 y 215 de la Carta que expresamente se refieren al Presidente de la República para que dicte decretos legislativos en el ejercicio de las facultades excepcionales, los cuales deberán ser firmados por todos los ministros.

Además, la indelegabilidad también se puede deducir de las normas constitucionales que consagran la responsabilidad del Presidente de la República y los ministros del despacho, cuando declaren alguno de los estados de excepción sin haber ocurrido las causas que establece dicho ordenamiento para ello, o cuando abusen o se extralimiten en el ejercicio de las facultades extraordinarias que se les atribuyen. (arts. 214-5 y 215 inciso 8o.C.N.)”

Cosa distinta es que, en desarrollo de su responsabilidad en la conjuración de la crisis, el Presidente les otorgue determinadas competencias precisas a las distintas autoridades administrativas para el efectivo desarrollo de las medidas que este tome en uso de sus facultades extraordinarias.

Más aún, aunque es cierto que la mayoría de las funciones ordinarias presidenciales son delegables, la jurisprudencia ha establecido que “*excepcionalmente es improcedente la delegación, cuando se trata de una atribución que compromete a tal punto la integralidad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del Presidente como garantía de unidad nacional.*”<sup>14</sup> Por razones más que obvias, este último es el caso de los estados de excepción, como ciertamente lo es el estado de emergencia que declaró el Decreto legislativo 417 de 2020

<sup>13</sup> MP Carlos Gaviria Díaz.

<sup>14</sup> C-272 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero.

2. Lo recién expuesto era razón suficiente para que la Corte se opusiera a la autorización que el Presidente le dio a los gobernadores y alcaldes para que, según su discreción, realicen adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar.

Las magistradas **FAJARDO** y **PARDO** no cuestionaron que las facultades que se confieren a los gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto pueda ser un medio efectivo para la confrontación de las causas que dieron lugar a la expedición del estado de emergencia con ocasión de la grave pandemia del COVID-19. No obstante, tales facultades en materia presupuestal no es un asunto que el Presidente pudiera delegar en mandatario local alguno para que este obrara según su particular visión de la crisis. En todos los casos, la posibilidad de realizar la modificación del presupuesto debió ser materia privativa del Presidente de la República, sin que ello signifique que la percepción de los mandatarios locales sobre la situación de la entidad territorial a su cargo no debiera ser escuchada.

Para las magistradas resulta difícil imaginar cómo el Congreso de la República podrá desarrollar la función de control político al Gobierno que le encarga el artículo 215 de la Carta, cuando el uso de las facultades presidenciales fue delegado en un sinnúmero de mandatarios locales que, por virtud de su autonomía, difícilmente lograrán articular una acción conjunta y coordinada para el enfrentamiento de una crisis de alcance nacional.

3. Por otra parte, para las magistradas **FAJARDO** y **PARDO** no existe razón válida que justifique marginar a las asambleas departamentales y a los concejos municipales de las decisiones que, en materia presupuestal, la misma Carta les encarga. No se puede partir de la base de que dichas corporaciones serían una piedra en el zapato para que, aún en estados de excepción, la entidad territorial tomara las decisiones más adecuadas para afrontar la crisis. Sobre este punto cabe recordar que si bien la cabeza de la administración en las entidades territoriales es una -el alcalde o el gobernador, según el caso- la composición plural de las corporaciones político administrativas de cada entidad territorial garantiza el control de las actuaciones del mandatario correspondiente; todo ello sin que se pueda argumentar válidamente que el actual estado de la tecnología aún impide que tales corporaciones sesionen a distancia y en asilamiento preventivo, o aun presencialmente con las debidas cautelas sanitarias, o en forma mixta presencial-virtual, como de hecho ha venido sucediendo en algunas entidades territoriales, comenzando por la ciudad de Bogotá que recientemente aprobó así su Plan de Desarrollo.

Por las anteriores razones, las magistradas Fajardo y Pardo consideran que el Decreto legislativo 512 de 2020 debió ser declarado inexecutable.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó voto por varias razones:

(i) La Constitución Política de 1991, en su artículo 215, establece competencias temporales y extraordinarias únicamente para el Presidente de la República, pues dada su condición de jefe del Estado y jefe de gobierno, es el responsable de enfrentar las causas que dan origen a la declaratoria de un Estado de Excepción. En esa medida, la Constitución le entrega exclusivamente a él, facultades de excepción en materias presupuestarias, tributarias y fiscales, la cuales son indelegables a alcaldes y gobernadores, tal como lo explicó la sentencia C-179 de 1994 cuando examinó la constitucionalidad del artículo 38 de la LEEE.

Sin embargo, el Decreto Legislativo 512 de 2020, objeto de revisión, delega en gobernadores y alcaldes la competencia de modificar los presupuestos de las entidades territoriales. Con ello, el Decreto, a criterio del magistrado, es inconstitucional por no supera el juicio de contradicción específica toda vez que, desconoce el contenido normativo del artículo 215. El magistrado indicó que la Constitución entrega dichas facultades excepcionales al jefe del Estado, para con

ello, unificar la acción estatal dirigida a conjurar los efectos de la crisis que motiva el estado de emergencia. Lo anterior, por cuanto, el Congreso de la República debe ejercer control político a las acciones del Ejecutivo y establecer responsabilidades en caso de abusos cometidos. Así, si el Presidente de la República delega sus competencias constitucionales en cabeza de alcaldes y gobernadores, no resulta posible que la administración atienda unificadamente las causas que motivaron la emergencia, e imposibilita el control político y la definición de responsables, de ser el caso.

Señaló adicionalmente que, en la actualidad, en cumplimiento de protocolos de bioseguridad, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales y Distritales del país han sesionando con regularidad, razón por la cual, los alcaldes y gobernadores cuentan con facultades ordinarias necesarias para atender los requerimientos que imponen la pandemia de Covid-19, incluso la modificación de presupuestos de entidades territoriales a través de la tramitación de acuerdos u ordenanzas con mensaje de urgencia.

ii) Aunado a lo anterior, el magistrado **ROJAS RÍOS** recordó los argumentos expuestos con ocasión del examen de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020. Norma de excepción en la que, al igual que en esta ocasión, el Presidente de la República delegaban en alcaldes y gobernadores facultades para reorientar rentas de destinación específica de las entidades territoriales. Como en aquella oportunidad, pero ahora en relación con el Decreto Legislativo 512 de 2020, el magistrado Rojas Ríos también salvó su voto porque, a su juicio la facultad de los alcaldes y gobernadores de modificar los presupuestos de los entes territoriales implica la supresión de varios mandatos constitucionales que rigen con pleno vigor, aún en estados de excepción.

De un lado indicó que, a nivel territorial, los Concejos y Asambleas, como órganos de representación popular, hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, razón por la cual, cuando el Presidente de la República faculta a alcaldes y gobernadores a modificar partidas presupuestales, está interrumpiendo el normal funcionamiento de las corporaciones públicas, pues suspende sus competencias constitucionales. Por lo tanto, la medida contenida en el decreto legislativo no supera el juicio de no contradicción específica al vulnerar los artículos 300 núm. 2, 4 y 5, y 313 núm. 2, 4 y 5 de la Constitución.

Sumado a ello, y respecto de los mandatos contenidos en el Artículo 345 constitucional, el magistrado **ROJAS RÍOS** explicó que la medida del Gobierno nacional contenida en el Decreto objeto de examen judicial, impide que se materialice el principio de legalidad del gasto, según el cual, sólo pueden efectuarse erogaciones que hayan sido autorizadas por el legislador, o a nivel territorial, a través de ordenanzas departamentales o acuerdos municipales. A juicio del Magistrado, ni siquiera en Estados de Emergencia, resulta posible sustraer del control legal y democrático el gasto del erario.

Con fundamento en los anteriores argumentos, el magistrado **ROJAS RÍOS** concluyó que la totalidad del Decreto Legislativo 512 de 2020 debió ser declarado inexecutable.

**LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGÍA Y GAS COMBUSTIBLE RESULTAN IDÓNEAS, NECESARIAS Y CONEXAS CON LAS CAUSAS QUE DIERON LUGAR A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, DIRIGIDAS A GARANTIZAR LA CONTINUIDAD EN SU PRESTACIÓN EN LAS CONDICIONES IMPUESTAS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA POR COVID19, EN PARTICULAR DE LOS SECTORES SOCIALES MÁS VULNERABLES**

**X. EXPEDIENTE RE-261 - SENTENCIA C-187/20 (junio 18)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger



## 1. Norma objeto de revisión constitucional

### DECRETO 517 DE 2020 (abril 4)

*Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020*

#### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

#### CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en para adoptar dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) identificó el nuevo coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como

emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación y la escala de transmisión, toda vez que se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 por lo instó a los estados a tomar acciones urgentes.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS), la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución número 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaron a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas frente al virus", en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en virtud de la misma, se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 31 de marzo 2020 16 muertes y 906 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (390),

Cundinamarca (38), Antioquia (101), Valle del Cauca (116), Bolívar (42), Atlántico (33), Magdalena (10), (11), Norte de Santander (19), Santander (11), Cauca (9), Caldas (15), Risaralda (35), Quindío (16), Huila (24), Tolima (9), Meta (11), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (4), Boyacá (6), Córdoba (2), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 1 abril a 08:09 GMT-5, - Hora del Meridiano Greenwich-, se encuentran confirmados 783,360 casos, 37,203 fallecidos y 206 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Comité Monetario y Financiero Internacional y Directora Monetario Internacional", la cual expresa:

"(...) Estamos en una situación sin precedentes en que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 (. ..)"

Que mediante Decreto 417 del 17 marzo de 2020 al declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se señaló, entre las razones tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, la necesidad garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, "(...) razón por la cual se deberá analizar las medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en abastecimiento de los mismos".

Que por medio del Decreto 457 de 2020 el Gobierno nacional impartió instrucciones en virtud la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, estableciendo la medida de aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020.

Que debido a los impactos económicos que el estado Emergencia Económica, Social y Ecológica conlleva, es necesario acudir a fuentes financiación para lograr que los mantenimientos, operaciones y actividades propias para la prestación de los servicios públicos se lleven a cabo con normalidad, sin afectar ni paralizar del servicio.

Que el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son

inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, control y la vigilancia dichos servicios.

El artículo 4 la 1 de 1994 señaló que los servicios públicos domiciliarios se consideran servicios públicos esenciales, y el artículo 14 define los servicios públicos domiciliarios de energía y de gas combustible.

Que en los aspectos económicos de supuestos fácticos del precitado Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se indicó que: "(...) 42,4% los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados, Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias. Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de conllevan a posibles incumplimientos de pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse".

Que debido a la emergencia la Pandemia COVID 19 y al impacto económico que situación genera, se podrá ver reducida la capacidad de pago de los usuarios por lo que es necesario garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica y de gas combustible especialmente, a aquellos que cuentan con insuficientes medios económicos.

Que teniendo en cuenta el mandato constitucional al Gobierno nacional en relación con los servicios públicos, se debe garantizar la prestación de los mismos durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, para las familias puedan permanecer en casa, y mantener las condiciones de distanciamiento social y el aislamiento, estrategias fundamentales para prevenir el contagio.

Que el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 establece que la falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y tres (3) períodos cuando sea mensual, constituye causal de suspensión de prestación del servicio.

Que en el precitado Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se indicó que:

"(...) el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de /a pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias. Que medidas sanitarias resultan en una reducción de flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos conllevan a posibles incumplimientos de pagos y obligaciones, rompiendo relaciones largo plazo que se basan en la confianza y tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Por lo anterior, se hace necesario establecer facultades legales que permitan establecer medidas vinculantes en términos de facturación por parte de las de servicios públicos domiciliarios, en la medida en que para estas no resulta obligatorio que el pago de los servicios prestados se pueda diferir; lo cual permitirá aliviar la carga económica de los usuarios finales y, por ende dar continuidad a la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes.

Que conforme al artículo 126 de la Ley 142 de 1994, las fórmulas tarifarias tendrán una vigencia cinco años, por lo que, es necesario otorgarle a la Comisión de Regulación de y Gas -CREG- facultades para que pueda adoptar medidas asociadas a asuntos tarifarios transitorios y que se enmarquen dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el ordenamiento jurídico establece que el pago subsidios se hará una vez éstos sean causados, toda vez que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1 de 1994, estos deben ser otorgados a los usuarios de menores ingresos.

Que no obstante lo anterior, por el acaecimiento de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada la Pandemia COVID 19, se podrá ordenar el giro subsidios manera anticipada sin la necesidad conciliar y validar la información del otorgamiento a usuarios manera previa a la asignación, de forma tal que existan los recursos necesarios para que las empresas de servicios públicos domiciliarios puedan darle continuidad a la prestación de estos sin perjuicio de conciliaciones y validaciones posteriores y así finalmente, asegurar la asignación de los subsidios a los usuarios finales.

Que teniendo en cuenta el mandato constitucional al Gobierno nacional en relación con los servicios públicos, se debe garantizar la prestación de los mismos durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica con miras a que las familias puedan permanecer en casa y así mantener las condiciones de distanciamiento social y el aislamiento, estrategias fundamentales para prevenir el contagio.

Que el artículo 368 de la Constitución Política señala que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Que de acuerdo con las previsiones contenidas en el considerando en precedencia, los departamentos, municipios y distritos están facultados para conceder subsidios tarifarios a las personas de menores ingresos, teniendo en cuenta los recursos con que cuenten a tal efecto.

#### DECRETA:

**Artículo 1. Pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.** Las empresas comercializadoras que presten el servicio público de energía eléctrica y gas combustible por redes, podrán diferir por un plazo de treinta y seis (36) meses, el costo del consumo básico o de subsistencia que no sea subsidiado a usuarios residenciales de estratos 1 y 2 para los consumos correspondientes al ciclo de facturación actual, y al ciclo de facturación siguiente a la fecha de expedición del presente Decreto, sin que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.

**Artículo 2. Financiación del pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible** Lo dispuesto en el precedente artículo, sólo será obligatorio para las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, si se establece una línea de liquidez para las empresas comercializadoras de servicios públicos a las que se refiere este artículo, a una tasa de interés nominal del 0%, por el mismo plazo al que se difiere el cobro del consumo básico o de subsistencia al que hace referencia este artículo en la respectiva factura.

En caso de que se establezca dicha línea de liquidez, las empresas comercializadoras del servicio de energía eléctrica y gas combustible por redes, estarán en la obligación de diferir el pago del consumo de energía y gas combustible en los términos dispuestos en el presente artículo, aun cuando la empresa comercializadora de servicios públicos opte por no tomarla.

Para las empresas comercializadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas, la línea de liquidez de la que trata este artículo podrá extenderse a la totalidad del consumo causado en los ciclos de facturación de los que trata el presente decreto.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Las empresas comercializadoras de los servicios de energía eléctrica y gas combustible por redes que tomen la línea de liquidez de la que trata este artículo a una tasa de interés del 0% nominal

para la totalidad del monto a diferir, deberán ofrecer un descuento en el actual ciclo de facturación, y en el siguiente a la expedición del presente decreto, de mínimo el 10% sobre el valor no subsidiado de la correspondiente factura, para aquellos usuarios de estratos 1 y 2 que hagan el pago de la factura en la fecha de pago oportuno.

Las empresas comercializadoras del servicio de energía eléctrica y gas combustible por redes que no ofrezcan dicho descuento, sólo podrán acceder a la línea de liquidez a la tasa de interés del 0% nominal, por un 75% de la totalidad del monto a diferir. En este caso, o en el evento en que las empresas comercializadoras de servicios públicos opten por no tomar la mencionada línea de liquidez, no podrá trasladarse al usuario ningún interés o costo financiero derivado de un mecanismo para cubrir el diferimiento del cobro de la factura.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El otorgamiento de la línea de liquidez se hará con los datos históricos de consumo y costo unitario por la prestación del servicio según la información existente en el Sistema Único de Información (SUI). La entidad financiera, multilateral o bilateral que ofrezca la línea de liquidez adelantará el análisis de riesgo correspondiente de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, con el fin de determinar cuáles de estas podrían requerir la constitución de garantías para el acceso a la línea de liquidez de la que trata este artículo.

Conforme a lo anterior, en caso de que alguna empresa comercializadora del servicio de energía o gas combustible por redes requiera la constitución de garantías, podrá utilizar para el efecto, entre otras, las siguientes: (i) la cesión de la porción no subsidiada de las cuentas por cobrar o facturas debidas por los usuarios de cualquier estrato; (ii) los subsidios causados o que vaya a recibir por la prestación del servicio, para lo cual podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 5 de este decreto; (iii) cualquier otro tipo de garantía suficiente para la entidad financiera, multilateral o bilateral que ofrezca la línea de liquidez.

Las empresas de servicios públicos oficiales o mixtas a las que se refiere este artículo, quedarán exentas del cumplimiento de los límites de endeudamiento estatal fijados por las normas aplicables. En todo caso, deberán cumplir las autorizaciones de endeudamiento contenidas en el artículo 2.2.1.2.2.3 del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el Decreto 473 de 2020.

**Artículo 3. Adopción de medidas extraordinarias en la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.** Mientras permanezca vigente la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, podrá adoptar en forma transitoria esquemas especiales para diferir el pago de facturas

emitidas, así como adoptar de manera transitoria todas aquellas medidas, disposiciones tarifarias y regímenes regulatorios especiales que considere necesarios, inclusive lo relacionado con el aporte voluntario de que trata el presente Decreto, con el fin de mitigar los efectos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sobre los usuarios y los agentes de la cadena de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, y sus actividades complementarias.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Para las medidas que adopte la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, se establecerán en cada caso su vigencia en función del cumplimiento de los objetivos para los cuales hayan sido expedidas.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- podrá adoptar todas las medidas necesarias de las que trata este Decreto mientras permanezca vigente la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, sin la observación de los períodos, plazos y requisitos definidos en las leyes 142 y 143 de 1994 y demás disposiciones legales.

Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas podrán establecer las medidas extraordinarias de las que trata este Decreto sin necesidad de agotar el requisito de información de los proyectos de regulación a la Superintendencia de Industria y Comercio del que tratan la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 1074 de 2015. Tampoco será de obligatorio el cumplimiento de los requisitos y plazos de publicidad y de consulta de los proyectos de regulación previstos en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 1078 de 2015.

**Artículo 4. Aporte voluntario "Comparto mi energía".** Los usuarios residenciales de estratos 4, 5 y 6, y los usuarios comerciales e industriales, podrán efectuar un aporte voluntario dirigido a otorgar un alivio económico al pago de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.

Los usuarios residenciales beneficiarios del aporte voluntario, serán aquellos que defina el Ministerio de Minas y Energía a través de resolución, de manera previa a la implementación del mecanismo.

Para lo anterior, las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán incluir en las facturas de todos los usuarios de estratos 4, 5 y 6, Y usuarios comerciales e industriales, un valor que incluya un monto o un porcentaje de la factura sugerido como aporte voluntario "Comparto mi Energía", sin perjuicio de la posibilidad de que los usuarios aporten un monto o un porcentaje diferente.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El Ministerio de Minas y Energía podrá establecer una cuenta especial en el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, en caso de que se genere un superávit de recursos después de la

aplicación del aporte voluntario "Comparte tu Energía", con el fin de que los mismos se dirijan a beneficiar el consumo de energía eléctrica y gas combustible, en los términos en que lo defina dicho ministerio, atendiendo las normas presupuestales aplicables.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán reportar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la aplicación del aporte "Comparte tu Energía".

**PARÁGRAFO TERCERO.** Las prestadoras del servicio público de energía eléctrica y gas combustible por redes deberán contar con las herramientas tecnológicas idóneas, para permitir el pago de aportes voluntarios directamente al consumo de otros usuarios.

**Artículo 5. Pago de electrocombustible en Zonas No Interconectadas -ZNI.** El Ministerio Minas y podrá utilizar recursos Fondo Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso - FSSRI, para reconocer directamente a los distribuidores mayoristas de combustibles líquidos, el costo del electrocombustible estimado dicho ministerio, con base en el cupo asignado por el IPSE para respectivas localidades de las Zonas No Interconectadas.

El costo del electrocombustible al que se el inciso anterior, será restado del monto total subsidios asignados a la respectiva empresa prestadora del servicio, para siguientes períodos de giro, hasta completar el monto desembolsado. Para este trámite, no necesario verificar el cumplimiento de lo indicado en el segundo inciso del artículo 99.10 de la 142 de 1994.

**Artículo 6. Giro anticipado de subsidios.** Durante la vigencia 2020, el Ministerio de Minas y Energía podrá, siempre y cuando haya disponibilidad de caja y presupuestal para los fondos de subsidios: i) asignar subsidios de manera anticipada a las empresas comercializadoras energía eléctrica y empresas de gas combustible respecto de sus usuarios estratos 1, 2 y 3 teniendo en cuenta proyecciones basadas en montos de subsidios históricos asignados a usuarios atendidos en su respectivo mercado comercialización; (ii) otorgar nuevos subsidios

para usuarios estratos 1 y 2 del servicio público domiciliario de Gas Licuado de Petróleo, previa focalización de acuerdo con los resultados arrojados por el SISBEN en relación con el combustible usado para cocinar, en el mismo porcentaje aplicable que a los usuarios subsidiados actualmente y; (iii) asignar los subsidios por menores tarifas correspondientes al año 2019 a las empresas comercializadoras, sin que sea necesario contar con una validación en firme los montos.

En todo caso, el Ministerio de Minas y antes de 31 de diciembre 2020, deberá efectuar las conciliaciones y validaciones correspondientes a los pagos de subsidios anticipados que se hayan efectuado. En caso de que el resultado de dichas conciliaciones y validaciones arroje un saldo a favor del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso - FSSRI, el Ministerio de Minas y Energía podrá descontar dicho valor de los siguientes giros de subsidios a la empresa prestadora del servicio, que en todo caso deberá aplicarlos a los usuarios correspondientes. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable para empresas servicios públicos en liquidación, en razón a que con estas no podrá asegurarse el mecanismo de compensación de subsidios.

**Artículo 7. Asunción del pago de servicios públicos por entidades territoriales.** Durante el término de declaratoria Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa la Pandemia COVID-19, las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible de los usuarios dentro de su jurisdicción.

**PARÁGRAFO.** En aquellos casos en que las entidades territoriales decidan asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible, dichas entidades deberán girar oportunamente los recursos a las empresas comercializadoras que atienden a tales usuarios. Cuando ello ocurra, el monto asumido por el ente territorial se aplicará para reducir la tarifa de los usuarios que determine la respectiva entidad territorial.

**Artículo 8. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

## 5. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto legislativo 517 del 4 de abril de 2020 "Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020".

## 6. Síntesis de la providencia

Para examinar las medidas adoptadas en el Decreto 517 de 2020, la Corte: (i) reiteró sus precedentes sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social o ecológica; (ii) se refirió a los precedentes jurisprudenciales en materia de servicios públicos de



energía y gas domiciliario y su importancia en estados de emergencia económica, social y ecológica, (iii) procedió a examinar la constitucionalidad de la norma.

En cuanto al contenido de la norma, luego de la parte motiva conformada por 38 considerandos que reiteran el marco de la emergencia y justifican la necesidad de las medidas, el Decreto 517 de 2020: (i) En los artículos 1 a 3 establece la obligación para las empresas comercializadoras de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible de ofrecer la opción del pago diferido de dos ciclos de facturación a usuarios residenciales de los estratos 1 y 2 o un descuento por pronto pago, a condición de que se cree una línea de financiación para las empresas, con 0% de interés y a su vez, autoriza la adecuación de esquemas tarifarios especiales por parte del Ministerio de Minas y Energía y la CREG. (ii) En el artículo 4 dispone la creación de un aporte voluntario sugerido en la factura, con el que los usuarios residenciales de los estratos 4, 5 y 6, y los usuarios comerciales e industriales pueden generar un alivio en el pago de energía y gas domiciliario a los usuarios que establezca el Ministerio de Minas y Energía. (iii) En el artículo permite al Ministerio de Minas y Energía disponer de los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso con el fin de reconocer a los distribuidores mayoristas el costo estimado -según los cupos asignados- del electro combustible para las localidades de las Zonas no Interconectadas. (iv) En el artículo 6 autoriza a que, durante el año 2020, el Ministerio de Minas y Energía pueda asignar subsidios de forma anticipada a las empresas comercializadoras de la energía eléctrica y gas domiciliario y otorgar nuevos amparos a usuarios de gas licuado de los estratos 1, 2 y 3. (v) Finalmente, en el artículo 7 del Decreto autoriza a las Entidades territoriales a asumir el pago de los servicios públicos de energía y gas domiciliarios.

Del examen de los **requisitos formales** esta Corte concluyó que el Decreto 517 de 2020 cumple con el lleno de las exigencias por cuanto fue expedido por el Presidente de la República, en el ejercicio de las competencias y dentro del término del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020; lleva la firma del Presidente de la República y de los dieciocho (18) ministros, y cuenta con una motivación expresa conformada por treinta y ocho (38) considerandos en los que se explican las razones que justifican la adopción de las medidas.

En cuanto al análisis material de las medidas desarrolladas en el articulado del Decreto 517 de 2020, la Corte Constitucional siguió el orden de los requisitos establecida en la parte considerativa de la decisión y llegó a las siguientes conclusiones:

*En cuanto al **requisito de finalidad**, las medidas adoptadas por el Decreto 517 de 2020 tienen como propósito mitigar los efectos económicos negativos que la emergencia provocada por el COVID -19 tenga en los usuarios de los servicios públicos y que pueden restringir o limitar el pago de las facturas a las empresas comercializadoras de los servicios de energía y gas combustible, generando a su vez problemas de caja que pueden impactar la continuidad del servicio.*

Al respecto la Corte consideró que la idoneidad de la finalidad general perseguida por el Decreto examinado resulta remarcada por el hecho de que se trata de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía y gas, que tienen la naturaleza de servicios públicos esenciales, y que, en las circunstancias de la emergencia provocada por el COVID-19, cobran una particular relevancia por cuanto las medidas de aislamiento y confinamiento hacen que del servicio de energía eléctrica y gas domiciliario dependan toda una serie de derechos vinculados con la dignidad humana.

*El requisito de **conexidad material**, la Corte Constitucional encontró que la norma tiene estrecha conexidad con el Decreto 417 de 2020 por el cual se declaró el EESE por cuanto en su parte motiva señala concretamente: "Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberán analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano."*

En cuanto a la conexidad de las medidas dispuestas en el articulado y la parte motiva de la misma norma, la Corte encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 tenían relación directa con las motivaciones y justificaciones esgrimidas en la parte considerativa de la norma.

En concordancia con el anterior examen, bajo el **juicio de motivación suficiente**, la Corte encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 estaban suficientemente sustentadas y motivadas por cuanto las medidas para mitigar el contagio tienen una repercusión directa en la capacidad económica de los hogares, lo cual puede impactar en dificultades para pagar los servicios públicos de energía y gas domiciliario, cuya prestación, en particular por las necesidades de confinamiento generadas por la crisis, es una obligación constitucional del Estado. En ese sentido, las medidas que tienden a facilitar el cumplimiento de los pagos de servicios de energía eléctrica y gas domiciliario y a evitar su suspensión están dirigidas a mitigar los efectos de la crisis y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En cuanto al **juicio de arbitrariedad** la Corte encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 **(i)** no regulan aspectos relativos al núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; **(ii)** no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, y de los órganos del Estado y en particular y **(iii)** no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Al realizar el **juicio de intangibilidad** a Corte Concluyó que ninguna de las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 suspende o limita derechos constitucionales o sus garantías, respecto de los cuales la Carta política en el artículo 214, y los tratados a que hace referencia el artículo 93 superior, señalan que no podrán ser suspendidos en estados de excepción.

En el examen de **no contradicción específica**, luego del análisis detallado de los artículos 1 y 2 del Decreto, encontró que la medida que ordena a las empresas prestadoras de los servicios ofrecer la opción del diferimiento de las tarifas a 36 meses u optar por un descuento por pronto pago, no desconocen el criterio de costos para el cálculo de la tarifa del servicio público y que por lo tanto no existe una contradicción específica con lo dispuesto en el artículo 367 superior, porque dichas medidas están condicionadas a la existencia de líneas de liquidez con una tasa del 0%, tal como se pudo comprobar por las respuestas enviadas a la Corte Constitucional por parte del Gobierno Nacional, fueron calculadas según fórmulas que permiten que la carga financiera no sea soportada por las empresas comercializadoras del servicio, sino por el Estado a través de una tasa subsidiada.

Por otra parte, en cuanto al artículo 3, la Corte Constitucional consideró que las atribuciones conferidas a la CREG resultan exequibles pues las facultades otorgadas se refieren a la implementación de las medidas, disposiciones tarifarias y regímenes regulatorios especiales necesarios para implementar las disposiciones del Decreto 517 de 2020.

En cuanto a los artículos 4, 5 y 6 que facilitan el pago de subsidios para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de energía y gas domiciliario, incluso en las Zonas no Interconectadas, la Corte consideró que las medidas no contradicen ninguna de las normas de la Carta superior.

Finalmente, respecto de la autorización a las entidades territoriales para subsidiar el servicio de energía y gas domiciliario, la Corte recordó que la competencia de las entidades para conceder subsidios se encuentra establecida en el artículo 368 de la Carta política, que dispone que tales subsidios deben dirigirse a *“que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.”* Además, esta facultad tiene un límite constitucional en el artículo 355 superior que prohíbe a las entidades del Estado decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Para la Corte resultó evidente que el sentido lógico y sistemático del artículo 7 del DL 517 de 2020 no puede ser otro sino aquel que resulta conforme a los parámetros establecidos

en la Carta Política y por lo tanto la Sala Plena concluyó que la redacción de la disposición no está en contradicción con las normas constitucionales.

Bajo tales razonamientos, la Corte encontró que: **(i)** En las disposiciones del DL 517 de 2020 no hay contradicción alguna con lo dispuesto en la Carta Política o en el Bloque de Constitucionalidad. **(ii)** Las disposiciones del Decreto legislativo 517 de 2020 no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por cuanto no modifican las competencias del Congreso y en nada afectan el libre ejercicio de la función legislativa durante la emergencia, ni durante el año siguiente previsto por la norma. **(iii)** Las medidas dispuestas en el DL 517 de 2020 no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

La Corte Constitucional comprobó que las medidas dispuestas en el Decreto 417 de 2020 superan **el juicio de incompatibilidad** por cuanto el marco jurídico ordinario relativo a las cuestiones tarifarias y de subsidios de los servicios públicos de energía y gas domiciliario resultan incompatibles para implementar dichas medidas.

En cuanto al **juicio de necesidad**, para la Corporación concluyó que las competencias ordinarias del Ejecutivo no permiten tomar las medidas jurídicamente suficientes y fácticamente adecuadas que, con la celeridad requerida para atender la emergencia declarada en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, permitan lograr los objetivos del Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020, como es garantizar la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible y contribuir al cumplimiento de las medidas de aislamiento y confinamiento, además de asegurar solvencia financiera de las empresas prestadoras del servicio.

Al realizar el **juicio de proporcionalidad**, la Corte agrupó las disposiciones según el grado de restricción de derechos que podrían generar y en ese sentido, adelantó un test débil de proporcionalidad, a las medidas dispuestas en los artículos 4, 5, 6 y 7 del Decreto, para concluir que todas ellas resultan razonables para buscar fuentes de financiamiento alternas para las empresas comercializadoras de servicios públicos de tal manera que se permitan garantizar la continuidad de los servicios de energía y gas domiciliarios dadas las eventuales dificultades de caja que se puedan producir como resultado de los efectos económicos de la emergencia. Por lo tanto, se trata de finalidades y medios que no están constitucionalmente prohibidos y en conclusión se trata de medidas que se ajustan al principio de proporcionalidad.

En cuanto a las medidas sobre diferimiento y descuentos de las tarifas de energía y gas dispuestas en los artículos 1 y 2 del Decreto 517 de 2020, la Corte consideró necesario realizar un test intermedio, por cuanto al establecer restricciones en materias tarifarias se podría tener un impacto en los recursos de las empresas prestadoras de los servicios públicos. La Corte concluyó que la medida persigue el propósito, constitucionalmente importante, de garantizar la continuidad en la prestación y la accesibilidad económica de servicios públicos esenciales; es efectivamente conducente, pues minimiza los costos del servicio gracias al diferimiento, permitiendo a los usuarios continuar disfrutando del servicio, y no es evidentemente desproporcionada si se tiene presente su temporalidad -solo aplica para dos ciclos de facturación- y principalmente, la compensación que contempla el mismo Decreto con la posibilidad de acceder a una línea de liquidez con una tasa nominal del 0% -tasa subsidiada- que permite cubrir los costos del diferimiento y justifica económicamente el descuento por pronto pago a los usuarios.

Finalmente, en cuanto a la medida dispuesta en el artículo 3 del Decreto legislativo 517 de 2020, que otorga facultades a la CREG para tomar las medidas tarifarias que considere necesarias para mitigar los efectos de la crisis, la Corte concluyó que se trata de una facultad enmarcada en el objetivo de implementar las medidas tarifarias, de subsidios y del aporte voluntario dispuestas en el Decreto. En ese sentido concluyó que, al no restringir derechos constitucionales ni afectar a una población especialmente protegida, bajo el examen menos riguroso de proporcionalidad, la norma resulta adecuada a la Carta Política, en virtud de la legitimidad de la finalidad perseguida y de que la autorización a la no sujeción de los plazos y formalidades

legales para que el Ministerio de Minas y Energía y la CREG puedan implementar las medidas del decreto resulta una medida razonablemente útil para alcanzar dicho objetivo.

Finalmente, en cuanto al **juicio de no discriminación**, la Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas en el DL 517 de 2020 no entrañan ningún tipo de discriminación fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas.

Adicionalmente, recalcó que el uso de los criterios como el SISBEN, el estrato socioeconómico y el SUI, para la determinación de los usuarios beneficiarios de las medidas de diferimiento, descuentos y subsidios, permite que las medidas resulten razonables por cuanto se dirigen a la población más gravemente afectada por la emergencia, de tal manera que se evita cualquier tipo de diferenciación injustificada en el trato de derechos constitucionales.

En razón a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del DL 517 de 2020.

#### **4. Aclaración de voto**

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a las consideraciones y fundamentos de esta providencia.

**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
Presidente

