

COMUNICADO No. 29

Julio 9 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE CONSIDERÓ QUE RESULTABA INNECESARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO Y CONTRARIO AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL, ASÍ COMO DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS, EL ESTABLECIMIENTO MEDIANTE DECRETO LEGISLATIVO DE SESIONES NO PRESENCIALES

EXPEDIENTE RE-253 - SENTENCIA C-242/20 (julio 9)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 491 DE 2020¹ (marzo 28)

Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

(...)

DECRETA

Artículo 1°. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Artículo 2°. Objeto. El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Artículo 3°. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente Necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

Artículo 4°. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

¹ Teniendo en cuenta la extensión del Decreto 491 de 2020, la Corte transcribirá únicamente el articulado del mismo. El texto completo del acto normativo puede ser consultado en el siguiente enlace de la

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5°. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1°. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2°. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3°. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Artículo 7°. Reconocimiento y pago en materia pensional. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia

Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social para el reconocimiento en materia pensional y en aquellos casos en los que la normativa aplicable exija documento original o copia auténtica, bastará con la remisión de la copia simple de los documentos por vía electrónica. En todo caso, una vez superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el solicitante dispondrá de un término de tres (3) meses para allegar la documentación en los términos establecidos en las normas que regulan la materia.

Durante la Emergencia Sanitaria no se exigirá el requisito de acreditación del certificado de invalidez para efectos del pago de las mesadas pensionales de invalidez de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG-.

Artículo 8°. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias. Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.

Artículo 9°. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación. En la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales, de acuerdo con las instrucciones administrativas que imparta el Procurador General de la Nación, para lo cual se acudirá a las tecnologías de la comunicación y la información. Los acuerdos conciliatorios gestionados mediante audiencias no presenciales se perfeccionarán a través de los medios electrónicos utilizados o mediante el uso de correos electrónicos simultáneos o sucesivos. Con lo anterior, el procurador de conocimiento suscribirá el acta en la que certificará los acuerdos alcanzados o emitirá las constancias, según corresponda y cuando sea necesario las remitirá para aprobación a la autoridad judicial competente.

El Procurador General de la Nación de acuerdo con la valoración de las circunstancias específicas de salubridad y capacidad institucional podrá suspender la radicación y/o el trámite de solicitudes de convocatoria de conciliaciones en materia civil, de familia y comercial que se lleven a cabo en los centros de conciliación de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional, así como de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo adelantada por los agentes del Ministerio Público.

En el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliaciones, no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes.

Modifíquese el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, de familia, comercial y de lo contencioso administrativo a cargo de la Procuraduría General de la Nación, el cual será de cinco (5) meses. Presentada copia de la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos ante la entidad convocada, el Comité de Conciliación contará con treinta (30) a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión.

Los términos previstos en el inciso anterior serán aplicables también a las solicitudes de convocatoria de conciliación extrajudicial radicadas con antelación a la vigencia del presente decreto y que aún se encuentren en trámite al momento de la expedición del mismo.

Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 10. Continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos

por medios virtuales. A fin de mantener la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso.

Dichas entidades públicas y centros pondrán a disposición de las partes y apoderados, árbitros, conciliadores, amigables componedores los medios electrónicos y virtuales necesarios para el recibo de documentos y de realización de reuniones y audiencias. Podrán habilitar direcciones electrónicas para el recibo de demandas arbitrales, solicitudes de conciliación extrajudicial, amigable composición, insolvencia de persona natural no comerciante, y cualquier documento relacionado con los procesos o trámites de éstos; también enviar por vía electrónica comunicaciones y notificaciones; y adelantar virtualmente todo tipo de reuniones y audiencias en cualquier etapa del proceso arbitral, del trámite conciliatorio, de amigable composición o de insolvencia de persona natural no comerciante. En caso de no contar con la tecnología suficiente para hacerlo, el centro o entidad pública podrá celebrar convenios con otros centros o entidades para la realización e impulso de las actuaciones, procesos y trámites.

Las partes en los trámites conciliatorios, y los deudores y sus acreedores en los de insolvencia de persona natural no comerciante, podrán manifestar su aceptación a través de cualquier mensaje de datos u otro medio idóneo que permita registrar su voluntad de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999.

El plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales, a cargo de los servidores públicos habilitados para conciliar y de los centros de conciliación públicos y privados autorizados, será de cinco (5) meses.

En el arbitraje, el término previsto en el artículo 10 de la Ley 1563 de 2012 será de ocho (8) meses; y el término para solicitar la suspensión del proceso previsto en el artículo 11 de la Ley 1563 de 2012 no podrá exceder de ciento cincuenta (150) días. Los tribunales arbitrales no podrán suspender las actuaciones ni los procesos, a menos que exista imposibilidad técnica de adelantarlos por los medios electrónicos o virtuales señalados y una de las partes lo proponga.

Para los procesos de insolvencia de persona natural no comerciante, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se suspende el plazo previsto en el artículo 544 de la Ley 1564 de 2012 y se faculta al conciliador para que, mediante decisión motivada, suspenda dicho trámite.

Las reglas y facultades previstas en los incisos anteriores serán aplicables también a los trámites de conciliación, de insolvencia de persona natural no comerciante, de amigable composición y de arbitraje que hayan iniciado con antelación a la vigencia del presente decreto.

Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones.

Parágrafo 1º. Los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas competentes, con el concurso de los conciliadores y los secretarios de tribunales o paneles, según el caso, conformarán expedientes electrónicos a los que accederán las partes, los árbitros y secretarios, los conciliadores y amigables componedores a fin de facilitar el impulso de los trámites y procesos y adoptarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad y autenticidad de la información.

Parágrafo 2º. No se podrá adelantar ninguno de los trámites previstos en este artículo si alguna de las partes se muestra en imposibilidad para comparecer a las audiencias virtuales, o aportar pruebas, soportes y anexos, y así lo determina el tribunal arbitral, el amigable componedor o el conciliador.

Artículo 11. De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.

Artículo 12. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado.

Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme a las reglas de decisión previstas en los respectivos reglamentos, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo de sus secretarios.

Excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la rama judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente los medios o canales habilitados para el efecto en el reglamento.

Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 13. Facultad para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado. Los gobernadores y alcaldes podrán ampliar, por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020.

Si el alcalde o gobernador no amplía el período, deberá proceder a nombrar al gerente o director, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. Si deciden ampliar el período, una vez finalizados los 30 días a que se refiere el inciso anterior, el alcalde o gobernador nombrará el nuevo gerente o director, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. El período institucional del nuevo gerente o director iniciará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del período constitucional del gobernador o del alcalde respectivo.

Artículo 14. Aplazamiento de los procesos de selección en curso. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, se aplazarán los procesos de selección que actualmente se estén adelantando para proveer empleos de carrera del régimen general, especial constitucional o específico, que se encuentren en la etapa de reclutamiento o de aplicación de pruebas.

Las autoridades competentes deberán reanudar dichos procesos una vez se supere la Emergencia Sanitaria.

En el evento en que el proceso de selección tenga listas de elegibles en firme se efectuarán los nombramientos y las posesiones en los términos y condiciones señalados en la normatividad vigente aplicable a la materia. La notificación del nombramiento y el acto de posesión se podrán realizar haciendo uso de medios electrónicos. Durante el período que dure la Emergencia Sanitaria estos servidores públicos estarán en etapa de inducción y el período de prueba iniciará una vez se supere dicha Emergencia.

Artículo 15. Prestación de servicios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En ningún momento la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas, podrán suspender la remuneración mensual o los honorarios a los que tienen derecho los servidores públicos o docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior pública, respectivamente.

Parágrafo. Cuando las funciones que desempeña un servidor público, un docente ocasional o de hora cátedra no puedan desarrollarse mediante el trabajo en casa, las autoridades competentes podrán disponer que, durante la Emergencia Sanitaria, y excepcionalmente, éstos ejecuten desde su casa actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan.

Artículo 16. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aquellos contratistas cuyas obligaciones sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán percibiendo el valor de los honorarios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos.

La declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente

los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Estado.

Parágrafo. Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos.

Artículo 17. Contratos de prestación de servicios administrativos. Los contratos de prestación de servicios administrativos, suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza no serán suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio. Para que se efectúe el pago a las empresas contratistas éstas deberán certificar el pago de nómina y seguridad social a los empleados que se encuentren vinculados al inicio de la Emergencia Sanitaria.

Parágrafo. Para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos.

Artículo 18. Reportes a las Aseguradoras de Riesgos Laborales. Las autoridades deberán reportar a las respectivas Aseguradoras de Riesgos Laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.

Artículo 19. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1º, 2º, 3º, 9º, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 491 de 2020, *“por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 4º del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 5º del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

Cuarto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 6º del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1º que se declara **INEXEQUIBLE**, y la de su parágrafo 2º en relación con el cual se declara la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA**, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

Quinto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 7º del Decreto 491 de 2020, salvo la expresión *“de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG”* contemplada en el inciso 2º del mismo que se declara su **INEXEQUIBLE**.

Sexto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 8º, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos,

autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

Séptimo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 10 del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.

Octavo. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 12 del Decreto 491 de 2020.

3. Síntesis de la providencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que las disposiciones del Decreto 491 de 2020, salvo el artículo 12, se ajustan, en términos generales, al ordenamiento superior, puesto que atienden a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).

En primer lugar, la Sala encontró que el Decreto 491 de 2020 cumple con las exigencias formales, porque dicho acto normativo fue: (i) expedido el 28 de marzo del presente año en desarrollo y dentro del término del estado de emergencia declarado, por 30 días calendario, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, tal como consta en su encabezado y en sus antecedentes; (ii) firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del Gobierno Nacional; y (iii) motivado en debida forma, según puede evidenciarse de la simple lectura de su parte considerativa, en la que se indican las razones y causas que lo justifican.

En segundo lugar, esta Corporación estimó que, desde una perspectiva material, los artículos 1º, 2º y 19 del Decreto 491 de 2020 son acordes con el ordenamiento superior, ya que al ser normas interpretativas sobre el ámbito de aplicación, objeto y vigencia del acto normativo, se tratan de simples instrumentos de técnica legislativa para facilitar el entendimiento de las demás disposiciones.

De otra parte, esta Corporación advirtió que los artículos 3º a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020, salvo parágrafos y expresiones específicas, son constitucionales, ya que superan las exigencias de:

(i) Los *juicios de finalidad y necesidad fáctica*, puesto que contienen un conjunto de medidas idóneas y adecuadas dirigidas a impedir la extensión de uno de los efectos de las causas que dieron origen al estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, como lo fue la afectación del desarrollo normal de las actividades a cargo de las autoridades del Estado debido a las restricciones sanitarias adoptadas para enfrentar la pandemia causada por el coronavirus COVID-19.

(ii) El *juicio de conexidad material externa*, toda vez que las medidas que implementan están vinculadas directamente con la motivación del Decreto 417 de 2020, en el cual el Gobierno Nacional anunció que las adoptaría para superar la

afectación que causaron las directrices sanitarias dadas para enfrentar la pandemia en el desarrollo normal de las actividades a cargo de las autoridades.

(iii) Los *juicios de motivación suficiente e incompatibilidad*, ya que en la parte considerativa del acto normativo, el Gobierno Nacional: (a) fundamentó su adopción a partir de una lógica deductiva, en la que, para empezar, puso de presente las bases generales de todas las medidas, y, luego, presentó los motivos específicos para justificar cada una de ellas; y, adicionalmente, (b) indicó las razones por las cuales resultan irreconciliables con el estado de emergencia las leyes que se modifican o inaplican.

(iv) El *juicio de conexidad material interna*, porque guardan una relación de correspondencia lógica con los considerandos generales y específicos del acto normativo.

(v) El *juicio de intangibilidad*, en tanto que no alteran, ni mucho menos suspenden, los derechos fundamentales y sus mecanismos de protección que, de conformidad con los artículos 93 y 214 superiores, no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia en los estados de excepción.

(vi) El *juicio de ausencia de arbitrariedad*, porque: (a) si bien algunas medidas podrían llegar a afectar derechos fundamentales, lo cierto es que las potenciales lesiones no desconocen su núcleo esencial; y (b) las directrices que implementan no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas y órganos del Estado, pues, por el contrario, autorizan y habilitan el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para facilitar que las entidades ejerzan sus atribuciones a pesar de las restricciones sanitarias adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado a la pandemia causada por el COVID-19.

(vii) El *juicio de no discriminación*, ya que las medidas que contemplan no contienen *prima facie* distinciones sospechosas dirigidas a segregar a algún grupo de la población por motivos de sexo, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, raza, lengua o cualquier otra categoría.

(viii) El *juicio de necesidad jurídica*, porque las facultades reglamentarias ordinarias con las que cuenta el Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 189.11 de la Constitución, no le permitían expedir las medidas novedosas que adoptan, en tanto que las mismas, dado su contenido, están sujetas a reserva de ley. Sobre este último punto, la Corte reafirmó que no es *per se* inconstitucional que un decreto legislativo modifique o suspenda temporalmente una norma de naturaleza orgánica o estatutaria, porque los artículos 212 a 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, no imponen tal limitación a las facultades legislativas excepcionales del Presidente, las cuales están restringidas por otras exigencias de índole formal y material.

(ix) Los *juicios de no contradicción específica y proporcionalidad*, porque las medidas que adoptan se enmarcan dentro de los límites de la potestad ordenadora que el Constituyente le otorgó en el artículo 150.23 de la Carta Política al legislador para determinar las condiciones que *"regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos"*, la cual, en virtud de las facultades excepcionales derivadas de la declaratoria del estado de emergencia, fue ejercida por el Gobierno Nacional a fin de asegurar que las autoridades puedan prestar sus servicios a pesar

de las restricciones sanitarias existentes en la actualidad, así como garantizar que los particulares no se vean afectados gravemente en sus intereses.

En relación con el cumplimiento de los anteriores juicios, teniendo en cuenta la diversidad temática de las medidas adoptadas en los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020, la Corte precisó que:

(i) La regulación referente a la prestación de los servicios de las autoridades durante la emergencia sanitaria a través de las tecnologías de la información y las consecuentes obligaciones laborales de tal habilitación contenida en los artículos 3° (trabajo en casa del personal del sector público), 11 (firmas electrónicas), 15 y 16 (pago de salarios y honorarios), 17 (continuidad de los contratos de servicios generales) y 18 (reportes a las aseguradoras de riesgos laborales), son un conjunto de directrices razonables de índole administrativo que generan un equilibrio entre la obligación de las autoridades de prestar los servicios a su cargo, en especial, los de carácter esencial, y el deber de protección de la salud de los usuarios y trabajadores del sector público.

(ii) La regla general de notificación y comunicación de actos administrativos a través de medios electrónicos (artículo 4°) busca la optimización del principio constitucional de publicidad de las actuaciones de las autoridades en medio de la pandemia, pues mediante una autorización proporcional del uso de las tecnologías evita el contacto personal y contempla la posibilidad subsidiaria de acudir a los instrumentos presenciales en caso de no ser posible el uso de los medios electrónicos.

En línea con este último punto, a fin de garantizar el acceso a la administración pública, se condicionó la declaratoria de exequibilidad del artículo 4° bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

(iii) La ampliación de términos para atender las peticiones contemplada en el artículo 5°, es una medida que a pesar de modificar normas de rango estatutario, es constitucional, ya que se trata de una disposición transitoria que sin afectar el núcleo esencial del derecho de petición, pretende racionalizar la prestación del servicio público de forma estrictamente proporcional ante la imposibilidad de que todas las solicitudes puedan ser contestadas en los tiempos contemplados para el efecto en condiciones ordinarias, debido a las consecuencias de la pandemia que afectaron de forma grave el funcionamiento de algunas entidades de la administración.

En este sentido, se resaltó que los nuevos plazos establecidos aplican sólo para solicitudes que no involucren la efectividad de prerrogativas fundamentales, así como que no desconocen el criterio de oportunidad que subyace a la consagración superior del derecho de petición, ya que son proporcionales en función de las posibilidades fácticas actuales de operación de la administración en el país.

Con todo, a fin de garantizar el principio de igualdad, se condicionó el artículo 5° bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes, pues, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.

(iv) Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6º) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, por consiguiente, busca cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continúa y efectiva. Además, se trata de una habilitación proporcional, porque es temporal, no aplica para las actuaciones relacionadas con la efectividad de derechos fundamentales, no procede de plano y para su adopción debe mediar un acto debidamente motivado.

Sin embargo, la Corte consideró inconstitucional el parágrafo 1º que permitía aplicar la suspensión de términos del pago de sentencias, puesto que ello afecta de forma desproporcionada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la disposición presentaba problemas de conexidad y de motivación. A su vez, la Sala condicionó el parágrafo 2º, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

(v) La habilitación del envío de copias simples vía correo electrónico para adelantar todos los trámites pensionales y la exoneración de la presentación del certificado de invalidez para el cobro de las mesadas respectivas de los afiliados al FOMAG (artículo 7º), son medidas conformes al ordenamiento superior que buscan garantizar los derechos constitucionales a la seguridad social y al mínimo vital, ante la complejidad o la imposibilidad de las personas de cumplir con las exigencias de ciertos procedimientos con ocasión de las restricciones impuestas por causa de la pandemia. No obstante lo anterior, esta Corporación estimó que la exoneración del requisito de acreditación del certificado de invalidez para el pago de mesadas pensionales únicamente en favor de los afiliados al FOMAG es discriminatoria, pues la pandemia afecta a todos los pensionados por invalidez que, de conformidad con el derecho positivo, deben cumplir con tal requisito. En consecuencia, a fin de garantizar la igualdad, se declaró la inexecutable de la expresión "*de los pensionados y beneficiarios del FOMAG*".

(vi) La ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias contemplada en el artículo 8º, no es contraria a la Constitución, puesto que busca satisfacer los mandatos estipulados en los artículos 84 y 333 de la misma relacionados con la actividad económica y la iniciativa privada en medio de las consecuencias adversas de la emergencia sanitaria en la gestión de la administración. Además, se advirtió que es una medida proporcional, por cuanto es temporal y supone la obligación de renovar las habilitaciones una vez se levante la emergencia.

Con todo, se evidenció que la norma genera un trato diferencial injustificado frente a los titulares de habilitaciones que no venzan durante la emergencia sino en los días inmediatamente siguientes a su finalización, sin tener en cuenta que tampoco pudieron gestionar la renovación correspondiente. En consecuencia, se declarará la inexecutable condicionada del artículo 8º, bajo el entendido de que la medida también cubre estos supuestos.

(vii) Los ajustes a los trámites de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluida la conciliación a instancias de la Procuraduría (artículos 9° y 10), son constitucionales, porque no implican la suspensión de los mismos, sino que se circunscriben a señalar la posibilidad de adelantarlos por medios virtuales en términos racionales a fin de garantizar el derecho al debido proceso y evitar la prestación personal de los servicios ante el riesgo sanitario, estableciendo límites como la imposibilidad de adelantar las diligencias si alguna de las partes demuestra que no puede comparecer a las audiencias o aportar pruebas, soportes o anexos.

Sin embargo, en tanto el artículo 10 no estableció un límite temporal claro para todos los ajustes procedimentales, y teniendo en cuenta que sería arbitrario prolongar su vigencia más allá del tiempo que dure la emergencia sanitaria, se condiciona la exequibilidad de esta disposición en el sentido.

(viii) La potestad de ampliar el período institucional de los gerentes y directores de las Empresas Sociales del Estado por un mes (artículo 13), y la suspensión de los concursos de méritos (artículo 14), son medidas que buscan la gestión adecuada de la selección de personal del sector público en medio de la pandemia, las cuales si bien pueden afectar el derecho al acceso a cargos de la administración, ello resulta proporcional a fin de no propiciar escenarios de contagio o generar situaciones que impidan la realización de las expectativas de ingreso al empleo público.

En cuanto al **Artículo 12** del Decreto 491 de 2020, la Corte concluyó en su inconstitucionalidad por no superaba el juicio de necesidad jurídica que exige de toda medida decretada en desarrollo de un estado de excepción, como también contraría abiertamente, el principio de autonomía de las ramas y órganos del poder público.

Ausencia de necesidad jurídica

Recordó que la reiterada y pacífica jurisprudencia de la Corte Constitucional indica que el control que ella ejerce sobre los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de una emergencia económica, social y ecológica implica verificar el cumplimiento de ciertos requisitos formales y otros de naturaleza material. Es un juicio detallado que se propone asegurar que los límites que tiene el Gobierno nacional al expedir este tipo de decretos, sean respetados. Todo ello garantiza de la vigencia permanente del Estado Social de Derecho y del adecuado funcionamiento de la democracia, aun dentro de esta situación de excepción.

Dentro de los juicios que la Corte lleva a cabo para verificar si los límites que tiene el Gobierno no han sido sobrepasados, se encuentra el juicio de **necesidad jurídica o subsidiariedad**, previsto en el artículo 11 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional. Si ello fuera así, es decir, si se verifica que no era necesario expedir el decreto ley en cuestión porque ya existían normas legales que disponían lo mismo, o porque el Gobierno podía acudir a sus facultades ordinarias para adoptar la misma decisión, se tiene que la norma resulta inconstitucional por no superar el juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad.

Al hacer este juicio respecto del artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020, la Corte encontró que para las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial existen normas de rango legal que les permiten realizar reuniones corporativas acudiendo a las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Así, para la rama Judicial la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración Judicial, expresamente lo permite en su artículo 95². En idéntico sentido, para la rama Ejecutiva la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene la misma previsión en su artículo 63³, norma que resulta aplicable también a las reuniones de las asambleas y concejos municipales. Y para la rama Legislativa, se encuentra que la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, permite en su artículo 3º que, a falta de norma expresamente aplicable, acuda “a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional”, con fundamento en lo cual bien puede utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo de sus reuniones y el ejercicio de las funciones legislativas y la importante labor de control político en tiempos de emergencia económica, social o ecológica, sin perjuicio del deber de garantizar las condiciones para la deliberación, la decisión, la publicidad y la participación de conformidad con la Constitución y la ley.

Desconocimiento de la autonomía de la Rama Legislativa y de los órganos autónomos

La Corte Constitucional reparó en las importantes funciones que ejerce el Congreso de la República como entidad representativa en un régimen constitucional, como escenario de pluralismo y de garantía de participación de las minorías y de la oposición, como expresión del principio democrático **y como mecanismo de control político, especialmente en estados de excepción**. Funciones todas estas que no pueden quedar libradas a la reglamentación unilateral expedida por el Gobierno nacional, órgano que a pesar de la amplia legitimidad democrática que lo fundamenta, carece de la representatividad de la pluralidad de la Nación en su conjunto.

Adicionalmente, permitir que sea el Ejecutivo, llamado por la Constitución a ser objeto de control político en los estados de excepción, quien determine la forma en que puede reunirse el Legislativo para estos efectos en tales tiempos, equivale a poner al controlador bajo la égida del controlado.

En tal virtud, la Corte entendió que las ramas del poder público y los órganos del Estado, como es el caso del Congreso de la República, son los llamados a definir la manera en que han de reunirse en situaciones como la que motivó la declaratoria del estado de excepción a raíz del COVID-19 y que mientras ello ocurre, bien pueden las mesas directivas de las cámaras legislativas acudir a la aplicación del mencionado artículo 3 de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso.

² “Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones”.

³ “**Artículo 63. Sesiones virtuales.** Los comités, consejos, juntas y demás organismos colegiados en la organización interna de las autoridades, podrán deliberar, votar y decidir en conferencia virtual, utilizando los medios electrónicos idóneos y dejando constancia de lo actuado por ese mismo medio con los atributos de seguridad necesarios.”

En similar sentido, la Corte encontró que los órganos constitucionalmente autónomos están llamados a darse su propio reglamento para efectos de su funcionamiento interno.

Finalmente, la Sala plena estimó que era del caso reparar en que **la regla general del funcionamiento del Congreso y de las demás corporaciones públicas de elección popular es la presencialidad**, por ser el mecanismo más adecuado para dar cabida a una democracia vigorosa mediante la posibilidad de un debate intenso, de una participación activa y libre, de la expresión de todas las corrientes de opinión en circunstancias de mayor facilidad, por lo cual no es posible impedir tal presencialidad en épocas de pandemia. De esta regla general de la presencialidad se deriva que, sin perjuicio de la asistencia virtual de algunos de los miembros de la corporación, no sea posible prohibir la asistencia presencial de aquellos miembros de las corporaciones públicas que así lo consideren.

Ahora bien, lo anterior no significa que la posibilidad de utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones sea inconstitucional y no pueda recurrirse a ellas para asegurar el permanente funcionamiento de la democracia, aun con el déficit que estas tecnologías muestran frente al mejor camino de la presencialidad para una corporación tan numerosa y diversa como lo es el Congreso de la República.

Por último, la Corte señaló que en aplicación de la regla general que preside los efectos de las sentencias de inexecuibilidad, la declaración de la inconstitucionalidad del artículo 12 solo tiene efectos hacia el futuro, sin que implique riesgos de inconstitucionalidad ni de nulidad para las decisiones de las corporaciones públicas adoptadas al amparo de su vigencia y de su presunción de constitucionalidad.

4. Salvamentos parciales y aclaración de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente el voto. Consideró que el **artículo 5** del Decreto Legislativo 491 de 2020 es inconstitucional porque no supera el juicio de necesidad jurídica. Advirtió que el párrafo del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 permite modificar, con la debida justificación, el término de respuesta oportuna de las peticiones cuando excepcionalmente no fuere posible resolverlas en los plazos señalados en esa misma norma. Así pues, no se justificó debidamente por qué dicha habilitación era insuficiente e inadecuada de cara a las demoras que pueden existir para dar respuesta a las solicitudes ciudadanas durante el estado de emergencia.

Añadió que la norma es sobre inclusiva teniendo en cuenta que no todas las entidades se encuentran en las mismas condiciones. Algunas ya cuentan con esquemas e infraestructura suficiente para dar respuesta oportuna en los términos de la Ley 1755 de 2015, incluso durante el confinamiento resultado de la emergencia sanitaria. Por lo tanto, no era posible avalar una norma que generaliza y desconoce que no todas las entidades están enfrentadas a las mismas dificultades logísticas para atender las peticiones, lo cual afecta finalmente la respuesta oportuna que exige la Constitución para garantizar la efectividad del derecho fundamental de petición.

Por su parte, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** manifestó su salvamento parcial de voto en relación con la decisión de inexecuibilidad condicionada del **artículo 5** del Decreto

Legislativo 491 de 2020 que estableció la ampliación de términos para dar respuesta a las peticiones formuladas en ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución.

A su juicio, el Presidente de la República en desarrollo de las facultades excepcionales que le confiere el artículo 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, carece de competencia expresa para modificar leyes estatutarias y leyes orgánicas. Advirtió, que de conformidad con los artículos 6 y 121 de la Carta Política, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Ni el citado precepto constitucional ni la ley estatutaria de los estados de excepción confieren al Presidente de la República como legislador de excepción, competencia para modificar leyes estatutarias ni leyes orgánicas. La regulación del derecho fundamental de petición está contenida actualmente en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, cuya modificación está reservado, en su concepto, al Congreso de la República. Por consiguiente, consideró que el artículo 5° del Decreto examinado ha debido ser declarado inexecutable por no superar el juicio de no contradicción específica exigido de las medidas decretadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** aclaró su voto en relación con las consideraciones expuestas en la sentencia como fundamento de la declaración de exequibilidad condicionada del **artículo 5** del Decreto 491 de 2020.

Por otra parte, el magistrado **Carlos Bernal Pulido** manifestó su discrepancia frente a lo decidido en relación con el **al 6 (parágrafo 1)** del Decreto 491 de 2020. Contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, consideró que dicho parágrafo ha debido ser declarado executable.

2. El parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 es conforme con la Constitución Política.

Además de no desconocer contenido alguno de la Constitución Política, esta medida es razonable y proporcional, habida cuenta de las siguientes razones: (i) las autoridades administrativas no están obligadas a suspender el pago de las sentencias judiciales, por el contrario, dicho artículo prevé que cada entidad de manera autónoma decide si ordena o no esa suspensión; (ii) las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social han implicado procesos de adecuación institucional que han ralentizado el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de los deberes de las entidades, y (iii) la referida decisión de suspensión se debe adoptar por medio de un acto administrativo motivado y obedecer a razones relacionadas con la emergencia sanitaria, lo cual, de un lado, garantiza el derecho de defensa de los particulares y, del otro, asegura que dicha decisión guarde relación con la referida emergencia. Por lo demás, conforme al mismo artículo, la decisión de suspensión no será indefinida, en tanto solo se puede adoptar durante el término de la emergencia sanitaria y expirará al día siguiente de que esta finalice. A su vez, dicha suspensión no procede cuando se trata de asuntos relacionados con derechos fundamentales.

Incluso de aceptarse, en gracia de discusión, que la suspensión del pago de sentencias judiciales podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva, considero que la Corte ha debido declarar exequible dicha disposición, en el entendido de que las autoridades administrativas deben indexar el valor de las acreencias, mientras opere la suspensión del pago de la sentencia. Este remedio garantizaría que los administrados no reporten perjuicio alguno como consecuencia de la pérdida en el valor del dinero que genera el retardo en el pago de lo ordenado en las sentencias, sin imponerle una carga irrazonable –y en muchos casos, desproporcionada– a los presupuestos de las entidades públicas relativa al pago de cuantiosos intereses por el pago tardío de las sumas ordenadas en las sentencias judiciales, pese a las dificultades institucionales propias de la actual emergencia. Este último es justamente el grave efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad del parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

Los magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO**, **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** suscribieron salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia. En concreto, se apartaron de la declaración de inexecuibilidad del **artículo 12** del Decreto Legislativo 491 de 2020. Contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, consideraron que dicho artículo ha debido ser declarado exequible.

1. El artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 es conforme con la Constitución Política

Pese a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 no desconoce contenido alguno de la Constitución Política. Por tanto, debió ser declarado exequible. Habilitar la competencia temporal y transitoria para que los órganos colegiados de las ramas del poder público sesionen de manera no presencial durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional resulta: (i) necesario desde la perspectiva fáctica, (ii) necesario desde la perspectiva jurídica y (iii) compatible con el principio de separación de poderes, en particular, con la autonomía del Congreso de la República. Además, (iv) al declarar inexecuible dicha disposición, la mayoría de la Sala Plena desconoció el precedente constitucional. Por último, (v) los argumentos invocados por la mayoría de la Sala Plena son contradictorios.

Primero, la medida es necesaria desde una perspectiva fáctica. Esto, por cuatro razones existentes en el momento en el que se expidió el Decreto y que, aunque sea de forma parcial, todavía subsisten: (i) El aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional para contener la expansión del Covid-19 limitaba, por razones sanitarias, que los miembros de las corporaciones a las que se refiere la norma se reunieran de manera presencial, por lo que el funcionamiento de tales instituciones podía continuar de forma no presencial. (ii) Si, a pesar de lo anterior, los miembros de tales corporaciones hubieran decidido sesionar de forma presencial, resultaba previsible que el normal desarrollo de las reuniones resultara limitado por las medidas de salubridad que se deben adoptar para prevenir el contagio del Covid-19. Paliar estas limitaciones solo era posible mediante la celebración de sesiones no presenciales. Además, (iii) no resultaba irrazonable que el Gobierno nacional hubiere estimado que las reuniones presenciales podrían dificultarse por inconvenientes de tipo logístico, como, por ejemplo, en el caso del Congreso de la República, el

desplazamiento de los senadores y representantes que residen en ciudades diferentes a Bogotá, que permanece restringido por las limitaciones al transporte aéreo y terrestre. Por último, (iv) la habilitación de sesiones no presenciales es necesaria para hacer compatible el ejercicio de los derechos fundamentales a la participación política: (a) con la protección del derecho a la salud de los miembros de los cuerpos colegiados⁴, en especial, de aquellos más vulnerables al Covid-19, tales como los adultos mayores o aquellos con condiciones de comorbilidad; y (b) con el derecho a la igualdad de los funcionarios de la rama legislativa frente a los funcionarios de la rama ejecutiva y judicial, toda vez que estos últimos pueden desarrollar sus funciones constitucionales y legales de forma no presencial.

Segundo, la medida es necesaria desde la perspectiva jurídica. Ni la Constitución ni la Ley 5 de 1992, en el caso del Congreso de la República, habilitan de manera expresa a los órganos colegiados de las ramas del poder público y a sus miembros para sesionar de manera no presencial (situación análoga ocurre en relación con las demás instituciones destinatarias de artículo 12 del Decreto Legislativo *sub examine*). Por esto, era necesaria la expedición de una norma de rango legal que, de manera cierta y concreta, dispusiera el fundamento jurídico de la celebración temporal y transitoria de sesiones no presenciales. Esta norma no solo resultaba necesaria, sino constitucionalmente imperiosa, para evitar la previsible interrupción o la ralentización de las actividades propias de las distintas ramas del poder público y, de esa manera, garantizar el normal desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

El argumento expuesto por la mayoría de la Sala Plena sobre la falta de necesidad jurídica del referido artículo 12 es *contraevidente*. La mayoría estimó que el artículo 12 era innecesario, por cuanto *“los reglamentos, la ley y la Constitución constituyen el régimen conforme al cual se surte el debido proceso de deliberación y decisión de las corporaciones y autoridades que integran las diversas ramas del poder público conforme a los Reglamentos que obviamente pueden ser modificados siguiendo claros parámetros de constitucionalidad”*. Este argumento precisamente contradice la falta de necesidad jurídica. La imposibilidad de que los cuerpos colegiados se reunieran de forma presencial para modificar sus reglamentos es lo que hacía necesario jurídicamente que, mientras ello ocurría, una disposición legal fundamentara la práctica de sesiones virtuales *–entre otros asuntos, para llevar a cabo la modificación de los reglamentos–*. Por tales razones la mayoría de la Sala Plena desconoció que **la finalidad del requisito de necesidad es “impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad”**, como lo precisó la Corte en la Sentencia C-179 de 1994 que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Tercero, la medida es compatible con el principio de separación de poderes y, en particular, con la autonomía del Congreso de la República. Esto, pues (i) permite, mas no obliga, que los miembros de los órganos colegiados de las ramas del poder público decidan si sesionan de manera no presencial o no, lo que, de suyo, respeta su autonomía y garantiza su normal funcionamiento, y (ii) dispone expresamente que

⁴ El riesgo de contagio dentro de la rama legislativa era -y es- tan alto que incluso, a pesar de las medidas adoptadas, a la fecha varios de sus integrantes han sido diagnosticados con Covid-19; como lo son el representante José Luis Correa, senador Laureano Acuña, senador Pablo Catatumbo y el representante Erasmo Zuleta, entre otros. De lo anterior, se podría deducir que, de no ser por las sesiones virtuales, el número de congresistas afectados sería mucho mayor e incluso podría llegar a significar la detención de la función de la rama legislativa.

tanto la convocatoria a las sesiones no presenciales como la adopción de las decisiones correspondientes deben ajustarse a los reglamentos de esos órganos. Por esta vía, se garantiza que (i) los procedimientos de convocatoria y toma de decisiones se ajusten a reglas previas y autónomamente definidas por cada órgano colegiado, y que, (ii) a pesar de que las sesiones se lleven a cabo de manera no presencial, tengan el mismo desarrollo que tendrían si se adelantaran de manera presencial, con observancia de los mismos parámetros normativos ordinarios.

En particular, respecto al Congreso de la República, el artículo 12 del Decreto Legislativo *sub examine* no implica interferencia alguna en su autonomía institucional. Por el contrario, habilita a que los miembros de dicha corporación la ejerzan, para decidir si sesionan de manera presencial o no presencial. Sobre este aspecto, la mayoría aduce, como razón para la inexecutable, la “*garantía de la plena autonomía del Congreso de la República*”. Esta razón carece de pertinencia y desconoce el propio contenido normativo declarado inexecutable. No hay mayor garantía de la plena autonomía de un sujeto o entidad que una norma que lo habilita para ejercer su autonomía. En este caso, reiteramos que el referido artículo 12 no obliga al Congreso de la República a llevar a cabo sesiones no presenciales, sino que simplemente faculta a sus miembros para que, en ejercicio de su autonomía, puedan optar por esta alternativa.

Cuarto, a juicio de los magistrados Bernal, Guerrero, Lizarazo y Ortiz, la decisión mayoritaria desconoció flagrantemente el precedente constitucional. Mediante la sentencia C-008 de 2003, la Corte Constitucional declaró executable una disposición similar a la *sub examine*, porque concluyó que, en circunstancias excepcionales, es compatible con la Constitución Política que se adopten medidas extraordinarias para autorizar las reuniones no presenciales de los órganos colegiados de las ramas del poder público. Esto, por supuesto, siempre y cuando se garanticen “*las reglas básicas del juego democrático y político: el debate, la participación y la publicidad de los actos*”. Dicho precedente ha debido aplicarse al presente caso, en el que, por lo demás, (i) la actual emergencia sanitaria configura claramente dicho supuesto excepcional y (ii) el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 garantiza a cabalidad el principio democrático. En efecto, este artículo dispone expresamente que (i) el proceso de deliberación y decisión se pueda llevar a cabo de manera simultánea o sucesiva, (ii) se debe garantizar el acceso a la información y documentación requerida para la deliberación, (iii) las sesiones no presenciales deben ser públicas, salvo en los asuntos sometidos a reserva, y (iv) la convocatoria, la deliberación y la decisión se sujetarán a los reglamentos definidos por las propias corporaciones. Estas previsiones garantizan la separación de poderes y la autonomía de las instituciones democráticas.

Por último, las razones aducidas por la mayoría para fundamentar la inexecutable se contradicen entre sí. En efecto, afirmar que los órganos colegiados pueden acordar mediante reformas a sus reglamentos formas de sesiones virtuales contradice la falta de necesidad jurídica. Dichas reformas solo podrían llevarse a cabo de forma no presencial si existe una norma jurídica, como la declarada inexecutable, que así lo habilite. Esto, a menos que se entienda que tales órganos ya están habilitados por la Constitución y las leyes para sesionar de forma no presencial. Sin embargo, esto último contradice algunas razones aducidas por algunos magistrados de la mayoría, en el sentido de que la convocatoria a sesiones plenamente virtuales impediría el cumplimiento efectivo de las funciones legislativas y de control político y, por tanto,

estaría prohibida por el principio democrático. Desde luego, esta es una mera suposición, insostenible desde las perspectivas fáctica y normativa. La Constitución no prohíbe el ejercicio no presencial de ninguna función del poder público. Con todo, esta razón, a su vez, contradice los efectos pro futuro que la mayoría atribuyó a la Sentencia. ¿Cómo podría una Corte Constitucional validar la expedición de leyes que se fraguaron con abierta violación de la democracia? En fin, la mayoría sostuvo que su decisión se tomaba *“sin perjuicio de las garantías a la salud, el bienestar y en especial a la protección de quienes integran el Congreso de la República y su cuerpo de funcionarios y empleados”*. Esto puede resultar contradictorio no solo con la exigencia de sesiones presenciales para la reforma de reglamentos, sino también con los derechos fundamentales a la participación política de los funcionarios en riesgo y con el imperativo de normal funcionamiento de los órganos del poder público.

Por lo demás, los magistrados disidentes consideraron lamentable que, a 10 días del comienzo de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, la sentencia de la que nos apartamos genere una incertidumbre institucional de inmenso calado. La decisión no aclara si el Congreso puede sesionar de manera no presencial al menos para reformar su propio reglamento. De esto deriva una afectación intensa a la seguridad jurídica y al funcionamiento mismo de la rama legislativa del poder público. Dada la incertidumbre generada por esta sentencia, están abiertos los siguientes interrogantes: ¿qué ocurrirá si –por razones de salubridad o logísticas– no puede conformarse el quorum presencial para deliberar o para decidir? En este escenario, ¿quedará entonces la República sin un Congreso que pueda funcionar? Si esto es así, no será entonces la disposición declarada inexecutable la que vulnere la autonomía del Congreso, sino la sentencia de la que nos apartamos, que, por contera, podría obstaculizar el funcionamiento de dicho órgano.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente