

COMUNICADO No. 22

Mayo 27 y 28 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LOS HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, POR CUMPLIR LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CARTA POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

I. EXPEDIENTE RE-239 - SENTENCIA C-150/20 (mayo 27)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 458 DE 2020 (22 de marzo)

Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 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 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 cual 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 y 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 el Reporte 61 de la Organización Mundial de la Salud del 20 de marzo de 2020 a las 23:59 horas [disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situationreports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=f201f85c_2], con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global habían 266.073 casos de contagio confirmados y 11.184 personas fallecidas a causa de la pandemia.

Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 21 de marzo de 2020 a las

9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 196 casos de contagio confirmados.

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 el Decreto 417 de 2020 determinó la necesidad de autorizar al Gobierno nacional para realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas (i) Familias en Acción, (ii) Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y (iii) Jóvenes en Acción, con el objetivo de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Que, por lo tanto, el monto de los recursos adicionales referidos en el considerando anterior corresponderá al valor actual de la respectiva transferencia condicionada y será girado por la misma entidad responsable de administrar cada programa social de asistencia a la población vulnerable.

Que, en el mismo sentido, el Decreto 417 de 2020 señaló la necesidad de implementar la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA a favor de la población más vulnerable.

Que dicha compensación del IVA se encuentra prevista en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, reglamentada mediante el Decreto 419 de 2020, la cual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, debe ser modificada con el fin de lograr su implementación expedita, y así mitigar la vulnerabilidad económica de los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional que se han visto afectados por los efectos de la pandemia COVID-19.

Que, en atención a lo anterior, y con el fin de acelerar la entrega de la referida compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, resulta necesario que sea el Departamento Nacional de Planeación -DNP el encargado de expedir la resolución con el listado de beneficiarios de la compensación, pues dicho Departamento es el responsable de aplicar la metodología de focalización para el referido mecanismo y el encargado de administrar el principal instrumento de focalización individual y a nivel de hogar del gasto social denominado Sisbén.

Que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, en su calidad de encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal,

determinará el monto de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por medio del Decreto 417 de 2020, se autoriza al Gobierno nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Artículo 2. Beneficiarios y monto de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA. Para efectos de la aplicación del artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y del Decreto 419 de 2020, durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, el Departamento Nacional de Planeación - DNP será la entidad encargada de determinar el listado de los hogares o personas más vulnerables, quienes serán los beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, y el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS determinará el monto de dicha compensación.

Artículo 3. Tratamiento de información estadística. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) deberá suministrar la información recolectada en censos, encuestas y registros administrativos a las entidades del Estado responsables de adoptar las medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19, cuando estas lo solicitan para efectos de la implementación de las medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19, y únicamente podrá utilizarse para ese fin.

Parágrafo 1. La reserva legal contenida en el artículo 5 de la Ley 79 de 1993 no le será aplicable a las entidades que soliciten información en los términos del inciso anterior. Sin embargo, dicha reserva les será trasladada a las entidades receptoras de la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Parágrafo 2. La disposición contenida en el presente artículo estará vigente durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, cuya copia auténtica fue remitida a esta Corporación el 24 de marzo siguiente por parte de la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, acatando lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 del Texto Superior, en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991.

En Auto del 30 de marzo de 2020, el Magistrado Sustanciador resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. En la misma providencia ordenó además comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a todos los ministros que suscribieron el texto contentivo del mencionado decreto, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender su constitucionalidad.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, caracterizados los fundamentos y alcances del control judicial de los decretos expedidos al amparo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y reiterada la jurisprudencia sobre los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de instrumentos normativos, la Corte procedió a decidir sobre la exequibilidad del decreto legislativo sometido a revisión.

En primer lugar, revisado el texto contentivo del Decreto Legislativo 458 de 2020, la Sala Plena constató que aquel cumple a cabalidad con los requisitos de forma, pues: (i) se firmó por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; (ii) se dictó en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 417 de 2020, el cual fue a su vez declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020, y se expidió dentro del término de vigencia del estado de excepción; y, finalmente, (iii) se encuentra brevemente motivado con las razones y causas que justificaron su expedición. Por lo demás, teniendo en cuenta que la copia auténtica de la norma bajo estudio fue enviada a esta Corporación dos días después de promulgada, se aclaró que esta circunstancia no derivaba en una condición de validez propiamente dicha ni anulaba la competencia de la Corte, entre otras razones, por la consideración de que el control constitucional que ejerce sobre los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias, es integral, automático u oficioso.

En segundo término, y a partir del análisis sobre el contexto de expedición, contenido y alcance del Decreto 458 de 2020, el pleno de la Corporación adelantó el examen material respectivo, arribando a la conclusión según la cual, las medidas allí adoptadas, contenidas en los artículos 1º, 2º y 3º, satisfacen plenamente los requerimientos que se desprenden de la propia Constitución (art. 215) y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), en cuanto buscan evitar la grave afectación del derecho al mínimo vital de la población más vulnerable del país que por efecto de la pandemia del coronavirus ha visto comprometida la satisfacción de sus necesidades básicas por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades comerciales o laborales, conforme lo prevé el propio Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia.

Así, mientras en el caso de los artículos 1º y 2º se trata de disposiciones que coadyuvan a canalizar los recursos mediante el uso de programas de asistencia a la población vulnerable, en el caso del artículo 3º se trata de una disposición que habilita la utilización de información reservada del DANE para permitirle a las entidades del Estado responsables de adoptar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19, caracterizar de mejor manera el nivel socioeconómico de los potenciales beneficiarios de las transferencias monetarias, cuya focalización centrada en los más vulnerables encuentra claro soporte de principio en los postulados que orientan el Estado Social de Derecho, atendiendo especialmente a las graves afectaciones que la pandemia ha ocasionado en los más débiles. Particularmente, en relación con el manejo de la información reservada, la Corte destacó que esta preceptiva, si bien permite que las entidades competentes accedan a dicha información, lo hace únicamente en cuanto ello sea necesario para atender las consecuencias de la pandemia, y con ese exclusivo propósito y alcance, de manera que en el manejo de la información deban someterse a los principios de la ley de habeas data y las condiciones específicas que fija el decreto legislativo.

En ese orden de ideas, la puesta en marcha de los mecanismos ya referidos permite atender de manera ágil e inmediata la grave situación calamitosa en materia sanitaria, así como enfrentar los complejos impactos negativos en el orden económico y social que perturban y amenazan en forma grave e inminente el ejercicio de múltiples derechos fundamentales, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifican otros intereses de naturaleza constitucional. Ello, bajo la consideración de que las propias normas objeto de escrutinio prevén mecanismos de autorregulación, pues tienen un alcance temporal y transitorio, dado que están llamadas a cumplirse por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por medio del Decreto 417 de 2020 (Art. 1º), durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país (Art. 2º) y mientras esté vigente la emergencia sanitaria (Art. 3º).

Por último, en lo que tiene que ver con el artículo 4º del precitado decreto, el pleno de la Corporación consideró que aquel no ofrecía problema alguno de constitucionalidad, ya que hacía referencia a la vigencia del decreto, aspecto analizado en el punto correspondiente al cumplimiento de los requisitos de forma.

3. Decisión

Con fundamento las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional resolvió declarar la exequibilidad del Decreto 458 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

4. Aclaraciones y salvamento parcial de voto

La Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** apoyó la exequibilidad y la finalidad general del Decreto porque está orientado a ayudar a los hogares de todo el país en situación de pobreza. No obstante, salvó parcialmente el voto ante la negativa mayoritaria de la Sala Plena de condicionar la exequibilidad del artículo 3, que permite acceder a la información personal de todos los colombianos que reposa en el DANE a todas las entidades del Estado responsables de adoptar las medidas para el control y la mitigación del coronavirus.

A juicio de la Magistrada, el artículo 3 emitido dentro de las facultades excepcionales que la Constitución le concede de forma temporal al Gobierno (Art. 215) sobrepasa la órbita de la adecuación y la proporcionalidad. Considera, además, que se debió aplicar un control estricto de los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción que permitieran condicionar la exequibilidad. La cláusula del artículo 3 es etérea e indeterminada y debió circunscribirse exclusivamente al objeto del Decreto del cual emana, es decir *“... a la adopción de medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional”* y no de forma indeterminada permitir el acceso a todas *“las entidades”* que le soliciten información al DANE *“... para la mitigación del coronavirus”*. Así, la norma pone en riesgo los derechos fundamentales a la intimidad y al habeas data de los ciudadanos que no entran dentro de la categoría *“pobreza”*.

Adicionalmente, la indeterminación temporal de la norma al *“tiempo que dure la emergencia sanitaria”* y no la emergencia económica de la cual proviene es altamente problemática en lo que concierne al acceso a información reservada por parte de entidades ajenas a los objetivos de las medidas del Decreto. Esto se traduce en que la información podría ser utilizada para múltiples fines diferentes a los previstos en el objeto del Decreto ley revisado por la Corte. En suma, la norma establece una carta blanca inadecuada y desproporcionada que expone a un riesgo innecesario la información sensible de millones de colombianos.

Por lo expuesto, se debió modular el fallo limitando el acceso a la información no sólo en el contenido (hogares en situación de pobreza), sino también restringiendo el acceso a la información exclusivamente a las entidades públicas encargadas de dar cumplimiento a las medidas previstas en el Decreto ley sometido a revisión.

Los Magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**, **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclararon su voto en relación con el alcance que debe tener el control de constitucionalidad de los decretos de emergencia, teniendo en cuenta el ámbito de competencia del Gobierno para adoptar medidas de excepción que le permitan enfrentar y conjurar los efectos producidos por una crisis. Por su parte, el Magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto respecto de la parte considerativa de la providencia.

En su aclaración de voto, el Magistrado **ROJAS RÍOS** expresó que el control en los juicios en materia de Decretos Extraordinarios debe ser estricto, dado que no se ejerce la deliberación democrática en su adopción y esto trae de consuno riesgo en los derechos fundamentales cuya guarda se ha confiado a la Corte. Explicó que, aun cuando el Decreto 458 de 2020 es exequible, lo cierto es que en los juicios de ausencia de arbitrariedad, necesidad y proporcionalidad i) debió analizarse la validez de la suspensión de las condicionalidades en los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor para advertir que, dadas las dificultades propias generadas por el COVID-19, no resultaba constitucionalmente admisible restringir el traslado monetario al cumplimiento de las exigencias ordinarias para proceder a realizar las transferencias monetarias; y además ii) era necesario señalar que dadas las deficiencias en el tratamiento de la información de los programas como Familias en Acción, que incluso la propia jurisprudencia constitucional ha resuelto - entre otras en las sentencias T-139/2013, T-954/2014 y T-362 de 2015 - era indispensable que en la parte motiva quedara claro que solo se habilita su acceso y manejo a las entidades públicas encargadas de tomar las medidas de control y mitigación del COVID 19.

A juicio del Magistrado **ROJAS**, para que las transferencias monetarias no condicionadas lleguen a los sectores más vulnerables y se disminuyan los errores de exclusión en estos programas, es necesario mantener actualizadas las bases de datos y por eso lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 458 de 2020 es compatible con la Constitución; no obstante, al ser una medida amplia, que podría representar riesgos en relación con el derecho a la intimidad, lo propio era enfatizar que debe existir una estricta relación directa entre la información que se solicita y la implementación de las medidas relacionadas con las transferencias económicas en época del brote, así como mantenerse la reserva por parte de la entidad que reciba la información.

LA DECLARATORIA COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DEL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES, DENTRO DEL CUAL SE INCLUYEN LOS SERVICIOS DE RADIODIFUSIÓN SONORA, LOS DE TELEVISIÓN Y LOS SERVICIOS POSTALES (ART. 1), RESULTA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN, ASÍ COMO LAS MEDIDAS RELACIONADAS CON LA TELEFONÍA MÓVIL Y PRIORIZACIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO Y ACCESO A INTERNET DE CIERTOS PRODUCTOS Y SERVICIOS IMPORTANTES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

II. EXPEDIENTE RE-242 - SENTENCIA C-151/20 (mayo 27)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO NÚMERO 464 DE 2020
(23 mar)

Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en

desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020 y

CONSIDERANDO

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 pandemia¹.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con ocasión de la pandemia originada por el COVID-19, en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia de ese mismo Decreto, de acuerdo con las razones expuestas en su parte motiva.

Que de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, una vez declarado el estado de emergencia, el presidente, con la firma de todos los ministros, puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis, a impedir la extensión de sus efectos y respecto de las materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.

Que como se enuncia en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, una de las medidas adoptada para conjurar la crisis, recomendada por la Organización Mundial de la Salud, 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 de la vida y la salud de los colombianos.

Que de conformidad con el numeral 10 del artículo 2 de la Ley 1431 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 del Espectro y se dictan otras disposiciones", con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, así como el de contribuir a la masificación de los trámites y servicios digitales, es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones.

Que los servicios de telecomunicaciones y postales permiten la protección de bienes jurídicos ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales y hacer efectivas las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad. Si bien los artículos 10 y 73 de la Ley 1341 de 2009, 1 de la Ley 182 de 1995 y 1 de la Ley 1369 de 2009, definen que estos servicios son públicos, no han determinado que revisten la naturaleza de esenciales, adicionalmente, fueron expresamente excluidos del régimen de los servicios públicos domiciliarios por el citado artículo 73. Esta declaratoria es especialmente importante para garantizar la operación, adecuación y mantenimiento de las

redes e infraestructura de telecomunicaciones y postales, de manera ininterrumpida, durante la emergencia, porque estos servicios habilitan la comunicación remota, que es fundamental para permitir el desarrollo de actividades en condiciones no presenciales que permitan el distanciamiento social y aislamiento, acciones claves para la contención y mitigación del COVID-19 (antes coronavirus).

Que la Corte Constitucional, en sentencia C-691 del 9 de julio de 2008, estableció el criterio para determinar si un servicio público es esencial, señalando "(...) cuando "las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales"".

Que en esa medida los servicios de telecomunicaciones y postales se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de bienes jurídicos ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales y hacer efectivas las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad, por tanto, los servicios de telecomunicaciones y postales, revisten naturaleza de esenciales y debe garantizarse la adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones y postales, de manera ininterrumpida.

Que es necesario garantizar la continua y oportuna comunicación entre las autoridades, personal de atención médica, la población afectada, en riesgo, y el resto de los ciudadanos, para que conozcan, entre otras, las medidas a implementar, los canales de atención, los beneficios que sean entregados, entre otra información útil, que debe estar disponible y ser transmitida mediante los servicios de telecomunicaciones incluyendo la televisión, así como los servicios postales, según la necesidad de difusión de la información por parte de las autoridades.

Que de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del DANE, a diciembre de 2018 el 53,0% (8,2 millones) de hogares colombianos contaban con Internet (fijo y móvil), adicionalmente, el país cuenta con 22,19 millones de conexiones de más de 10 Mbps, de las cuales 2,82 millones son residenciales fijas y 19,37 millones son móviles en tecnología 4G. En relación con los accesos residenciales de Internet fijo el 81,5% (5.200.806) disponen de velocidad de bajada mayor o igual a 5 Mbps. El 60,2% (3.844.776) tienen acceso a Internet fijo con velocidad de descarga mayor o igual a 10 Mbps. Las anteriores cifras demuestran que, si bien el país ha avanzado de manera importante en la provisión de los servicios de telecomunicaciones aún no existe servicio universal, por ello, se precisan medidas para que las personas en necesidad de comunicarse y acceder a la información no vean restringidas sus

¹ Pandemia: Una epidemia que se ha extendido a varios países o continentes que generalmente afecta a un gran número de personas. OMS.

posibilidades debido a problemas económicos derivados de la emergencia.

Que según las cifras del Boletín TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con corte al tercer trimestre de 2019, en el país había 12.412.834 abonados al servicio de Internet móvil por suscripción y 13.854.011 abonados al servicio de voz móvil por suscripción, esto es, usuarios en la modalidad de postpago que, podrían ver afectada su capacidad de pago por las restricciones en la disponibilidad de flujo de caja y el comportamiento en la tasa de cambio, como se expresa en la parte motiva del Decreto 417 de 2020. En consecuencia, para garantizar que la población acceda de manera permanente a los servicios de telecomunicaciones y postales, para asegurar su oportuna atención así como el ejercicio de sus derechos durante la emergencia, se deben adoptar medidas para que el servicio no sea suspendido por razones patrimoniales como la falta de pago o la mora en el pago del servicio, durante la emergencia.

Que la Directiva Presidencial 002 de 2020, la Circular 21 de 2020 del Ministerio del Trabajo, el Acuerdo PSJA20-11518 del Consejo Superior de la Judicatura, así como los actos administrativos expedidos por cada entidad, de manera particular, imparten lineamientos para promover e intensificar el trabajo desde la casa, con el fin de fortalecer las medidas de distanciamiento social y aislamiento, condición fundamental para la contención y mitigación de la pandemia del COVID-19. Esto ha sido reforzado con medidas del orden territorial para restringir la movilidad, que faciliten el aislamiento. Lo anterior se reflejará en el incremento del trabajo desde los hogares, aunado al aumento de las clases virtuales, genera cambios en el tráfico que cursa sobre las redes, así como mayores demandas del servicio. Esta medida fue adoptada tanto en el sector público como en el privado, por ejemplo, en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y en la Procuraduría General de la Nación el 95% de los colaboradores se encuentra trabajando desde su hogar. Así mismo, de acuerdo con datos publicados por la Secretaría de Movilidad de Bogotá, con corte al 18 de marzo de 2020, la cantidad de usuarios de Transmilenio se redujo en un 42%, esto implica que los ciudadanos no se están trasladando de sus hogares.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, especialmente el distanciamiento social, debido a la ocurrencia de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, es necesario adoptar acciones que permitan enfocar los esfuerzos en el cumplimiento de las obligaciones que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y, especialmente, que permitan de manera prioritaria el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones y postales para el acceso a los servicios de salud, el desarrollo de actividades laborales y el ejercicio de derechos fundamentales, que prevalecen frente a servicios simplemente recreativos o de ocio.

Que en el mismo sentido, es necesario garantizar la provisión de bienes y servicios adquiridos mediante empresas que ejercen actividades de comercio electrónico será priorizada en aquellos bienes y servicios de primera necesidad que permitan el abastecimiento de la población, con prelación de los bienes y servicios adquiridos de manera previa a la emergencia o que no son de primera necesidad, a efectos de garantizar que la población mantenga las medidas de distanciamiento social y aislamiento, mediante el uso del comercio electrónico y, al mismo tiempo, preservar los derechos de los consumidores por medios no presenciales.

Que con el fin de contrarrestar los efectos negativos que se presenten como consecuencia de la disminución en los ingresos de los prestadores de redes y servicios de comunicaciones, cuyas operaciones son igualmente impactadas por la ocurrencia de la pandemia del COVID-19 (antes coronavirus) y la probable disminución del flujo de caja que esto genera en la economía así como la disminución de ingresos derivada de las obligaciones en dólares que se ven afectadas por las fluctuaciones en la tasa de cambio, como se expresa en la parte motiva del Decreto 417 de 2020, y con el fin de garantizar el funcionamiento de estos servicios esenciales, se requiere dictar medidas orientadas a unificar los periodos de pago de las contraprestaciones con el fin de facilitar y prorrogar la cancelación de las cargas económicas que estos agentes deben a la Nación con ocasión de sus licencias, títulos y permisos.

Que al respecto, es de resaltar que las sumas pagadas al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no tienen naturaleza tributaria ni parafiscal, porque se trata de un precio público por la habilitación para la provisión de un servicio público y el uso de un recurso escaso. En ese sentido, y como fue objeto de control de constitucionalidad en la revisión del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009 "el dinero se cobra con independencia de cuáles sean las funciones del Fondo, y precisa y estrictamente en virtud de la habilitación o concesión que hace el Estado a quienes estén interesados en prestar el servicio público de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones" (Corte Constitucional, Sentencia C-403/10).

Que teniendo en cuenta que los proveedores de redes y servicios de comunicaciones deben cumplir con estándares de calidad so pena de verse incurso en sanciones de acuerdo con el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 y 37 de la 1369 de 2009 "Por medio de la cual se establece el régimen de servicios postales y se dictan otras disposiciones" y que es previsible que debido a la alta demanda de los servicios de comunicaciones que se incrementará en virtud de la intensificación de las medidas de trabajo y educación desde la casa, se produzca la saturación de las redes y no sea posible el cumplimiento de los estándares de calidad vigentes, se hace necesario facultar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para que suspendan el régimen de calidad y otras obligaciones de los

prestadores de redes y servicios de telecomunicaciones y de los servicios postales, en la medida en que no constituyan elementos esenciales para garantizar la provisión del servicio.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Declaratoria de servicios públicos esenciales. Los servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, son servicios públicos esenciales. Por tanto, no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y postales no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación del servicio.

Artículo 2. Prestación del servicio durante el estado de emergencia económica, social y ecológica. Durante el periodo de vigencia del estado de la emergencia económica, social y ecológica, los proveedores del servicio público de telecomunicaciones (PRST) aplicarán las siguientes reglas:

1. Para los planes de telefonía móvil (voz y datos) en la modalidad postpago cuyo valor no exceda 2 (dos) UVT:

a. Cuando el usuario incurra en impago del servicio, el proveedor otorgará treinta (30) días adicionales al término pactado en el respectivo contrato para que el usuario proceda al pago de los valores adeudados, durante este término, en los planes con una capacidad contratada igual o superior a un (1) Gigabyte (GB) al mes, el servicio se mantendrá al menos con una capacidad de cero coma cinco (0,5) Gigabyte (GB) al mes durante el periodo de no pago de que trata este literal.

b. Si vencido el término descrito en el anterior literal el usuario no efectúa el pago, el operador podrá proceder con la suspensión del servicio, pero mantendrá al menos los siguientes elementos: la opción de efectuar recargas para usar el servicio en la modalidad prepago, envío de doscientos (200) mensajes de texto (SMS) gratis y la recepción de estos sin ninguna restricción, la navegación gratuita en veinte (20) direcciones de Internet (URL), que serán definidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la expedición del presente Decreto, para acceder a servicios de salud, atención de emergencias, del gobierno y de educación.

Lo dispuesto en el presente numeral aplicará únicamente cuando el usuario curse tráfico sobre la red de su operador.

2. Para los planes de telefonía en la modalidad prepago:

a. Finalizado el saldo del usuario, el proveedor otorgará por treinta (30) días una capacidad de envío de doscientos (200) mensajes de texto (SMS)

gratis y la recepción de estos sin ninguna restricción.

Lo dispuesto en el presente numeral aplicará únicamente cuando el usuario curse tráfico sobre la red de su operador.

Todos los proveedores del servicio público de telecomunicaciones (PRST) que presten los servicios indicados en este artículo deberán realizar las acciones requeridas para implementar lo dispuesto en este artículo dentro de los diez (10) días calendario siguiente a la expedición del presente Decreto.

PARÁGRAFO. Las disposiciones del presente artículo aplican a los servicios que a la fecha de expedición del presente Decreto se encuentren en operación y tengan una antigüedad superior a dos (2) meses. Una vez finalizado el estado de emergencia económica, social y ecológica, el usuario tendrá treinta (30) días calendario para efectuar el pago de los periodos en mora.

Artículo 3. Comercio electrónico. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las empresas que prestan servicios de comercio electrónico, envíos y los operadores logísticos deberán dar prioridad al envío de productos y servicios solicitados en línea que sean de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, de alimentos y medicinas para mascotas, y de terminales que permitan el acceso a las telecomunicaciones (teléfonos, computadores, tabletas, televisores).

Artículo 4. Prioridad en el acceso. Adiciónese un párrafo al artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014", así:

PARÁGRAFO SEGUNDO. La Comisión de Regulación de Comunicaciones en los tres (3) días siguientes a la vigencia del presente Decreto definirá las reglas y eventos en los que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que prestan servicios de conexión a Internet podrán, con sujeción a las necesidades que se generen por aumentos del tráfico que cursa sobre las redes y las mayores demandas del servicio, priorizar el acceso del usuario a contenidos o aplicaciones relacionados con los servicios de salud, las páginas gubernamentales y del sector público, el desarrollo de actividades laborales, de educación y el ejercicio de derechos fundamentales, únicamente durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que prestan servicios de conexión a Internet deberán reportar, mínimo cada dos días, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones el comportamiento del tráfico de sus redes a efectos de determinar oportunamente las medidas a implementar para priorizar contenidos o aplicaciones, durante la

ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud. Adicionalmente, deberán reportar la evidencia suficiente que justifique la priorización de las aplicaciones o contenidos antes mencionados, al menos 24 horas antes de iniciar la priorización de la que trata el presente parágrafo transitorio. Este informe deberá contener también la fecha y hora exacta de inicio y la fecha y hora exacta de finalización de la priorización, sin que pueda exceder la durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud. En ningún caso, la priorización implicará el bloqueo de algún tipo de aplicación o contenido, salvo aquellos prohibidos expresamente por la Ley.

Durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud, los servicios de reproducción de video bajo demanda sobre Internet priorizarán la transmisión de sus contenidos en formato de definición estándar, es decir, que no sea de alta definición ni superior.

Artículo 5. Pago de contraprestaciones por concepto de concesiones, licencias, permisos, autorizaciones y habilitaciones para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales. Los periodos de pago de las contraprestaciones que efectúan los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los

concesionarios, los operadores postales y los titulares de permisos para el uso de recursos escasos al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones serán suspendidos hasta el 30 de mayo de 2020. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones expedirá, mediante resolución, el cronograma de pagos respectivo. Para todos los efectos se entenderá que no hay condonación de las contraprestaciones.

Artículo 6. Suspensión de obligaciones relacionadas con la prestación del servicio.

Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica flexibilizarán las normas relacionadas con el cumplimiento del régimen de calidad y otras obligaciones de los prestadores de redes y servicios de telecomunicaciones y de los servicios postales, en la medida en que no constituyan elementos esenciales para garantizar la provisión del servicio. La Comisión de Regulación de Comunicaciones y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en lo de su competencia, expedirán las resoluciones que flexibilizan las obligaciones específicas.

Artículo 7. Vigencia. El presente Decreto entra en vigencia desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial y regirá por el término que se mantenga el Estado de emergencia.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 464 del 23 de marzo de 2020, *“Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”*.

3. Síntesis de la providencia

Al analizar el proceso de formación del decreto revisado, se pudo constatar que fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; que se expidió en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 417 de 2020² y durante el término de su vigencia; y que el decreto estaba debidamente motivado. Por lo tanto, se concluyó que no hay ningún vicio en el proceso de expedición del Decreto Legislativo 464 de 2020.

Al ocuparse de la revisión del contenido del decreto objeto del control de constitucionalidad, la Corte aplicó 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, y pudo constatar que todas las medidas adoptadas en este decreto superaban los antedichos juicios. Por lo tanto, concluyó que el Decreto Legislativo 464 de 2020 supera el examen material de constitucionalidad.

Al haberse verificado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales, se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 464 de 2020.

Dentro de los anteriores análisis, la Corte revisó de manera específica cada una de las medidas adoptadas por el referido decreto. En este ejercicio, estableció que la declaratoria como servicio público esencial del servicio de telecomunicaciones, dentro del cual se incluyen los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios

² Este decreto fue declarado exequible en la Sentencia C-145 de 2020.

postales (art. 1), era compatible con la Constitución. A esta conclusión se llegó al considerar que la propia Carta (art. 67 CP) faculta al legislador para definir los servicios públicos esenciales; que el legislador ordinario, en diversas oportunidades, ha calificado a las telecomunicaciones como un servicio público esencial; y que, en la coyuntura generada por el COVID-19 y, en particular, en el contexto de las medidas sanitarias de distanciamiento social y de mantenerse informado y seguir las recomendaciones de los profesionales sanitarios, se encuentra que dichos servicios tienen, la condición de herramientas esenciales, durante el período de vigencia del Decreto Legislativo 464 de 2020, que es, según lo previsto en su artículo 7, *“desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial y regirá por el término que se mantenga el Estado de emergencia.”*

Por otra parte, la Corte encontró que, pese a algunos reparos que se habían presentado sobre la constitucionalidad del artículo 2 debido a las diferencias de trato entre distintos actores que contiene la regulación allí prevista, esas medidas también resultaban acordes con la Constitución. Para la Corte las distintas categorías de sujetos objeto de regulación no son equiparables, sino que presentan diferencias significativas, en función de las cuales resulta admisible un tratamiento diferenciado. En efecto, por sus cifras de usuarios, por su acceso y por sus costos, los usuarios de telefonía fija no son equiparables a los usuarios de telefonía móvil; dentro de estos últimos, no son equiparables los usuarios con planes que tienen un costo mensual superior a dos UVT con los que tienen planes con un costo mensual igual o inferior a dos UVT y a los usuarios en modalidad de prepago. El asumir que si bien los usuarios de telefonía móvil en las modalidades de prepago y pospago, con planes de un costo mensual inferior a dos UVT debían recibir un trato especial durante la vigencia del Decreto 464 de 2020, no constituye una valoración arbitraria. Tampoco lo es el considerar que entre estos dos últimos hay una diferencia importante: los usuarios en prepago acceden al servicio a partir de su saldo, sin tener la carga de pagar de manera periódica las correspondientes facturas, lo que sí deben asumir los usuarios en pospago. Por tanto, respecto de los usuarios en prepago no es posible otorgar plazos adicionales para el pago de una factura, ni se puede hablar, en caso de impago, de eventuales consecuencias como el cobro jurídico o los intereses de mora.

En cuanto que tiene que ver con las medidas de priorización, adoptadas en el comercio electrónico, la logística en los envíos y en el acceso a internet (art. 3 y 4), para favorecer lo relativo a bienes de primera necesidad (alimentos, medicinas, equipos de comunicaciones) y lo relacionado con servicios de salud, páginas gubernamentales, actividades laborales, educación y el ejercicio de derechos fundamentales, respectivamente, se encontró que estos canales de comercio y comunicación también eran herramientas esenciales, en el contexto de la crisis causada por el COVID-19. Respecto de la priorización en el acceso a internet, el tribunal destacó la importancia constitucional de principio de neutralidad de la red y, al mismo tiempo, las prohibiciones, cautelas y límites previstos en el artículo 4 del Decreto Legislativo 464 de 2020, para que de manera excepcional y con estrictos controles, pueda operar la priorización allí prevista.

Los beneficios otorgados a los prestadores del servicio de telecomunicaciones: suspender transitoriamente los pagos a su cargo (art. 5) y flexibilizar, sin afectar la calidad de prestación del servicio, el cumplimiento de algunas de sus obligaciones (art. 6), se encontraron como medidas proporcionales a las cargas que les corresponden a dichos prestadores (art. 1 y 2), en la medida en que pueden compensar las eventuales dificultades en el equilibrio de caja que pueden tener durante la vigencia del Decreto 464 de 2020.

Por último, la vigencia del Decreto 464 de 2020, al estar circunscrita a la duración del estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020, además de ser conforme con la Constitución, fue un elemento relevante para el análisis de algunas de las medidas adoptadas en el mismo.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

Los Magistrados **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, DIANA FAJARDO RIVERA Y ALBERTO ROJAS RÍOS** salvaron parcialmente su voto, en cuanto consideraban necesario un condicionamiento orientado a asegurar el principio de neutralidad de la red, lo cual no se garantizaba de manera suficiente con las regulaciones contenidas en el Decreto 464 de 2020.

De manera específica, el salvamento de voto del Magistrado **ROJAS RÍOS** se refirió a la decisión de declarar la EXEQUIBILIDAD pura y simple del artículo 4º del Decreto 464 de 2020. A su juicio, la mayoría de la Sala Plena pasó por alto que las cautelas y prohibiciones impuestas por parte del legislador extraordinario en la norma mencionada eran insuficientes para impedir que los operadores del servicio de telecomunicaciones bloquearan contenidos de las páginas web de internet o de las aplicaciones tecnológicas. Insistió que era forzoso condicionar la constitucionalidad de ese artículo 4 para evitar que fuese aplicado de manera desproporcionada, en contra de los derechos del acceso a la información y de la libertad de expresión de los ciudadanos, por cuanto dicha norma podría ser entendida como una facultad indefinida de bloqueo de las telecomunicaciones. La Sentencia C-151 de 2020 identificó ese riesgo, empero no conjuró.

Los Magistrados **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclararon su voto respecto de algunos de los aspectos analizados en la parte motiva de esta sentencia. Así mismo, el Magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**, se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

LA CORTE ENCONTRÓ AJUSTADA A LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN, LA AMPLIACIÓN DE LOS PLAZOS PARA QUE COMERCIANTES Y OTRAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS PUEDAN ADELANTAR CIERTOS TRÁMITES ANTE LAS CÁMARAS DE COMERCIO Y LLEVAR A CABO LAS REUNIONES ORDINARIAS DE LAS ASAMBLEAS Y OTROS CUERPOS COLEGIADOS

III. EXPEDIENTE RE-233 - SENTENCIA C-152/20 (mayo 27) M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 434 DE 2020 (19 de marzo)

Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, 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 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 cual 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 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 razones tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyó la siguiente: «el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que el artículo 33 del Decreto 410 de 1971, «Por el cual se expide el Código de Comercio», establece que «La matrícula se renovará anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año. El inscrito informará a la correspondiente cámara de comercio la pérdida de su calidad de comerciante, lo mismo que cualquier cambio de domicilio y demás mutaciones referentes a su actividad comercial, a fin de que se tome nota de ello en el registro correspondiente. Lo mismo se hará respecto de sucursales, establecimientos de comercio y demás actos y documentos sujetos a registro.»

Que conforme a lo indicado en el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, el Registro Único Empresarial y Social — RUES, administrado por las Cámaras de Comercio, integra el Registro Mercantil, el Registro Único de Proponentes — RUP, las operaciones del Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro creado por el Decreto 2150 de 1995, del Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar de que trata la Ley 643 de 2001, del Registro Público de Veedurías Ciudadanas de que trata la Ley 850 de 2003, del Registro Nacional de Turismo de que trata la Ley 1101 de 2006, del Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Ánimo (sic) de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia de que trata el Decreto 2893 de 2011, y del Registro de la Economía Solidaria de que trata la Ley 454 de 1998.

Que en el segundo inciso del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012 se precisa que «Con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar la eficacia del mismo, la inscripción en los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, y el titular del registro

renovará anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año.»

Que producto de la declaratoria de pandemia del nuevo 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, de conformidad con la certificación suscrita por el Secretario General de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio — Confecámaras, del 17 de marzo de 2020, con corte a dicha fecha, «se ha tramitado el cuarenta (40%) de los registros aproximadamente, quedando pendiente todavía el sesenta (60%) de las operaciones.»

Que, en este contexto, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, teniente (sic) a ampliar el pazo (sic) previsto para la renovación de los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social * RUES. Esto debería redundar en una menor congregación de personas en las Cámaras de Comercio y, en este, sentido, contribuir a los esfuerzos de contención y prevención del riesgo de contagio del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, por otra parte, el artículo 422 del Código de Comercio establece que «Las reuniones ordinarias de la asamblea se efectuarán por lo menos una vez al año, en las fechas señaladas en los estatutos y, en silencio de éstos, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento de cada ejercicio, para examinar la situación de la sociedad, designar los administradores y demás funcionarios de su elección, determinar las directrices económicas de la compañía, considerar las cuentas y balances del último ejercicio, resolver sobre la distribución de utilidades y acordar todas las providencias tendientes a asegurar el cumplimiento del objeto social. Si no fuere convocada, la asamblea se reunirá por derecho propio el primer día hábil del mes de abril, a las 10 a.m., en las oficinas del domicilio principal donde funcione la administración de la sociedad. Los administradores permitirán el ejercicio del derecho de inspección a los accionistas o a sus representantes durante los quince días anteriores a la reunión.

Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, teniente (sic) a ampliar el pazo (sic) previsto para la realización de las reuniones ordinarias de asambleas generales. Esto debería redundar en una menor congregación de personas en dichas reuniones y, en este, sentido, contribuir a los esfuerzos de contención y prevención del riesgo de contagio del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dicha medida resulta igualmente efectiva tratándose de reuniones de otras personas jurídicas diferentes a sociedades, por lo cual resulta pertinente ampliar el ámbito de aplicación de la disposición.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES. Extiéndase el plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, relacionados en el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, con excepción del registro único de proponentes, hasta el día tres (3) de julio de 2020.

Parágrafo. La depuración anual de la base de datos del Registro Único Empresarial RUES, se deberá efectuar dentro del mes siguiente al vencimiento del término previsto en este artículo. Las Cámaras de Comercio deberán remitir a la Superintendencia de Industria y Comercio el listado de comerciantes e inscritos que incumplieron el deber de renovar su matrícula o inscripción de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto.

Artículo 2. Renovación del Registro Único de Proponentes. Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las entidades estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley. Las personas inscritas en el RUP deben presentar la información para renovar su registro a más tardar el quinto día hábil del mes de julio de 2020.

Artículo 3. Afiliación a las Cámaras de Comercio. La renovación de la afiliación de que trata el artículo 20 de la Ley 1727 de 2014 deberá realizarse a más tardar el 3 de julio de 2020.

Parágrafo. Los afiliados que renueven la matrícula mercantil y su calidad de afiliado, en los términos previstos en el presente Decreto, conservan todos los derechos que la Ley les concede.

Artículo 4. Publicidad. Las Cámaras de Comercio deberán publicar en un periódico de amplia circulación nacional y en sus sitios web, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del presente Decreto, la extensión concedida para renovar la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como su depuración y la renovación de afiliación.

Artículo 5. Reuniones ordinarias de asamblea. Las reuniones ordinarias de asamblea correspondientes al ejercicio del año 2019 de que trata el artículo 422 del Código de Comercio podrán efectuarse hasta dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional.

Si no fuere convocada, la asamblea se reunirá por derecho propio el día hábil siguiente al mes de que trata el inciso anterior, a las 10 a.m., en las oficinas del domicilio principal donde funcione la administración de la sociedad. Los administradores permitirán el ejercicio del derecho de inspección a los accionistas o a sus representantes durante los quince días anteriores a la reunión.

Parágrafo. Todas las personas jurídicas, sin excepción, estarán facultadas para aplicar las reglas previstas en el presente artículo en la realización de reuniones presenciales, no presenciales o mixtas de sus órganos colegiados.

Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

2. Resumen de la norma objeto de revisión

La normativa pretende “mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional” y “contribuir a los esfuerzos de contención y prevención del riesgo de contagio del nuevo coronavirus COVID-19” por medio de la ampliación del plazo para (i) que comerciantes y otras personas naturales y jurídicas puedan adelantar ciertos trámites ante las cámaras de comercio y (ii) llevar a cabo las reuniones ordinarias de las asambleas y otros cuerpos colegiados. La finalidad de estas medidas es evitar concentraciones humanas y así disminuir el riesgo de contagio. La justificación del decreto radica en que las disposiciones ordinarias aplicables acogen plazos perentorios para estas diligencias, que se cumplen en los 3 primeros meses de año, por lo que es necesario ampliarlos para cumplir la finalidad planteada. El artículo 1° extiende el plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y demás registros que integran el RUES con excepción del Registro Único de Proponentes (RUP), hasta el día tres (3) de julio de 2020. El parágrafo indica que la depuración anual de la base de datos del RUES, se deberá efectuar dentro del mes siguiente al vencimiento del término previsto en este artículo. Por lo tanto, las cámaras de comercio deberán remitir a la Superintendencia de Industria y Comercio el listado de comerciantes e inscritos que hayan incumplido el deber de renovar su matrícula o inscripción de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto.

Por su parte, el artículo 2° establece como plazo máximo para la presentación de la información para renovar el RUP el quinto día hábil de junio de 2020.

El artículo 3° señala el 3 de julio de 2020 como plazo para la afiliación a las cámaras de comercio. Su párrafo establece que los afiliados que renueven la matrícula mercantil y su calidad de afiliados en los términos de esta normativa, conservan todos los derechos legales.

El artículo 4° ordena a las cámaras de comercio publicar en un periódico de amplia circulación nacional y en sus sitios web, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del decreto, la extensión para las renovaciones de los registros, así como para su depuración y para la renovación de la afiliación.

En cuanto a las reuniones ordinarias de asamblea correspondientes al ejercicio del año 2019, el artículo 5° del decreto establece que podrán efectuarse hasta dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional. Si no fuere convocada, la asamblea se reunirá por derecho propio el día hábil siguiente al mes precitado, a las 10 a.m., en las oficinas del domicilio principal donde funcione la administración de la sociedad. Los administradores permitirán el ejercicio del derecho de inspección a los accionistas o a sus representantes durante los quince días anteriores a la reunión. El párrafo determina que todas las personas jurídicas estarán facultadas para aplicar estas reglas previstas en la realización de reuniones presenciales, no presenciales o mixtas de sus órganos colegiados.

Finalmente, el artículo 6° determina que el decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

3. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 434 del 19 de marzo de 2020.

4. Síntesis de la providencia

La Corte debía establecer si el decreto estudiado se ajusta a la Constitución. Para decidir el asunto: (i) reiteró el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hizo una exposición acerca del contenido y alcance del decreto objeto de análisis, apartado en el que contrastó el texto con las disposiciones previstas por la legislación ordinaria para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados; (iii) hizo una referencia general sobre el precedente constitucional en esas mismas materias. Finalmente, (iv) evaluó la compatibilidad del decreto con la Constitución.

Esta Corporación reiteró la importancia del registro de las actividades de las personas naturales y jurídicas que participan de la vida económica y social del país que está a cargo de las cámaras de comercio en virtud de la figura de la descentralización por colaboración. De este modo, a pesar de que estas últimas tienen un carácter privado y corporativo, ejercen este servicio público. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, esta inscripción y su renovación cumple finalidades constitucionalmente relevantes como: (i) organizar un registro sobre el intercambio comercial y las actividades sociales del país; (ii) proveer de seguridad jurídica a sus participantes; y (iii) publicitar a terceros la existencia de estas actividades. Por otro lado, la celebración de la asamblea general de accionistas tanto en el régimen de sociedades comerciales como en el de sociedades por acciones simplificadas, debe cumplir con unos requisitos legales mínimos para producir plenos efectos jurídicos y su no realización puede detener la operación de estas personas jurídicas.

La Corte concluyó que cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica: (i) fue adoptado el 19 de marzo del mismo año, esto es, dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020. (ii) la

normativa fue suscrita por el Presidente de la República y por todos los Ministros. (iii) el decreto analizado cuenta con catorce párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

En cuanto al análisis de fondo este tribunal concluyó lo siguiente:

(i) el juicio de finalidad demostró que las dos grandes medidas adoptadas por este decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis generada por el COVID-19. La primera es la ampliación del plazo para comerciantes y empresarios para adelantar ciertos registros públicos o renovarlos, y para inscribirse a las cámaras de comercio. La segunda corresponde a un plazo adicional para celebrar reuniones de asambleas ordinarias de todo tipo de personas jurídicas.

(ii) La normativa bajo examen cumple con la conexidad material. Desde el punto de vista interno es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones de este decreto, pues su objetivo central es mantener coherencia con las decisiones de contención y aislamiento social vigentes para evitar el aumento del contagio del citado virus. Para lograrlo, amplía los plazos para la renovación de la matrícula mercantil, del RONEOL y de los demás registros que integran el RUES, así como para adelantar las reuniones ordinarias de asambleas generales y demás cuerpos colegiados.

El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también se supera, pues muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Las disposiciones adoptadas se dirigen a proteger la salud de la población y el orden económico y social en el territorio nacional, en particular, pretenden evitar más afectaciones al comercio y preservar a todo tipo de personas jurídicas sin afectar la salubridad de la población.

(iii) El decreto supera el juicio de motivación suficiente, en efecto, fue fundamentado y explicó los objetivos de la normativa -contener el contagio y preservar al máximo la actividad usual de comerciantes, empresarios y personas jurídicas- y las medidas adoptadas para lograrlo -ampliar por una sola vez un plazo perentorio para evitar aglomeraciones causadas por individuos que debían cumplir obligaciones registrales, afiliarse a cámaras de comercio o asistir a asambleas de personas jurídicas-. Aunque sin duda la motivación podría haber sido más clara y contundente, el sustento de la actuación presidencial es fácilmente identificable y comprensible. Este estándar flexible de análisis de la suficiencia de la motivación es admisible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales, de lo contrario, la valoración debería ser mucho más exigente.

(iv) El Decreto 434 de 2020 supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, efectivamente, las disposiciones consisten en la ampliación de plazos para adelantar actividades obligatorias para comerciantes, empresarios y sociedades. En ese sentido, (a) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, de hecho, ni siquiera se refieren directamente a ellos; (b) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellas ni tienen un vínculo directo con su operación y, (c) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

(v) En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93 y 214 de la Constitución y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección.

(vi) Las medidas adoptadas por la normativa analizada también superan el juicio de no contradicción específica por las siguientes razones: (a) no contrarían de manera

concreta la Constitución o los tratados internacionales y (b) no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica. En efecto, el Gobierno no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, pues ni siquiera se refiere a ese punto.

(vii) El decreto analizado cumple con el juicio de incompatibilidad porque expresa las razones por las que las normas legales existentes son irreconciliables con el estado de emergencia que pretende evitar las aglomeraciones para mitigar el contagio de COVID-19. La revisión normativa permite concluir que los plazos son perentorios y no admiten excepción.

(viii) La normativa objeto de control supera el juicio de necesidad ya que las medidas que adopta son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción: mitigar el contagio del COVID-19 y el impacto económico del mismo.

En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, es posible verificar fácticamente que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis, pues el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto con respecto a la utilidad de estas previsiones para contenerla porque el distanciamiento físico y evitar aglomeraciones son medidas aconsejadas por la OMS.

El decreto también demuestra su necesidad jurídica, es decir, cumple con el requisito de subsidiariedad ya que no hay otra posibilidad en el ordenamiento para ampliar el término porque este se encuentra en normas que en su mayoría son de orden legal y no tienen previstas excepciones. Además, la inminencia del cumplimiento del término hacía imposible adelantar y culminar el trámite legislativo para cambiarlo.

(ix) Las medidas adoptadas superan el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis, no elimina las obligaciones en cabeza de comerciantes, empresarios y sociedades, tampoco altera sus contenidos, solamente otorga un plazo adicional por una sola vez a fin de mantener las medidas de distanciamiento social para evitar un mayor contagio del virus COVID-19.

(x) El decreto cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación y tampoco imponen tratos diferentes injustificados. No hay distinción alguna, las medidas adoptadas por el decreto son generales y no diferencian entre comerciantes o empresarios que tienen el deber de registro, entre afiliados a las cámaras de comercio o entre participantes en reuniones de asambleas ordinarias de las personas jurídicas. En suma, ya que el decreto no genera tratos diferenciados, tampoco acude a criterios sospechosos de discriminación.

5. Aclaración de voto

El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto en relación con el alcance del control que le compete a la Corte Constitucional respecto de los requisitos formales y materiales de las medidas de emergencia que se adoptan por el Gobierno en esta particular situación de excepción.

LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES QUE EN EL SECTOR CULTURA HA PRODUCIDO LA PANDEMIA DEL COVID19 Y ALIVIAR ALGUNAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y FINANCIERAS, RESULTAN COMPATIBLES CON LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y DE LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

IV. EXPEDIENTE RE-247 - SENTENCIA C-153/20 (mayo 28)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 475 DE 2020

(marzo 25)

Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, 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 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 cual 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 plazo 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 el Reporte 63 de la Organización Mundial de la Salud del 24 de marzo de 2020 a las 16:53 horas, con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global había 375.497 casos de contagio confirmados y 16.362 personas fallecidas a causa de la pandemia.

Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 24 de marzo de 2020 a las 9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 378 casos de contagio confirmados y 3 personas fallecidas a causa 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 dentro de las motivaciones para expedir el Decreto 417 de 2020 se consideró necesario «analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia»

Que, en sentido similar, dentro de las motivaciones para expedir el precitado Decreto se expresó el siguiente considerando: «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.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo 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, 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 hasta el s las medidas de confinamientos establecidas por medio del Decreto 457 de 2020, por medio del Decreto 420 de 2020 se encuentran prohibidas «las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020 hasta el sábado 30 de mayo de 2020.

Que conforme lo anterior, se concluye que la suspensión en la realización de eventos de todo tipo afecta a toda la cadena de valor que se articula alrededor de los espectáculos públicos de las artes escénicas y de la exhibición cinematográfica, y por lo tanto, importantes actores del sector cultura (artistas, productores, promotores, escenarios, gestores culturales, exhibidores y managers, entre otros) se encuentran enfrentando situaciones calamitosas no previstas, por lo cual, se hace necesaria la implementación de medidas que contrarresten la situación para evitar afectaciones mayores, tendientes a mantener la liquidez del sector, protegiendo empleos y trazando un camino de reactivación económica sostenida inmediatamente se supere la crisis actual.

Que dentro del ordenamiento jurídico colombiano se cuenta con acciones dirigidas a beneficio de la seguridad social de las personas que acreditan la condición de creador y gestor cultural en Colombia y que adicionalmente se encuentran en rango de población priorizada, adultos mayores, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001 y reglamentado por el Decreto 20h2 de 2017, el cual establece que el 10% de la asignación de los recursos del recaudo de la estampilla "Procultura" de los municipios, distritos y departamentos, deben destinarse de manera exclusiva a beneficio de seguridad social de dicha población.

Que el artículo 127 de la Ley 2008 de 2019 estableció: "Durante la vigencia del 2020 el porcentaje a que hace referencia el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997 será del veinte por ciento (20%)".

Que la población vinculada como creadores y gestores culturales dada las limitaciones existentes para realizar las actividades promocionales con ocasión de la necesidad de aislamiento, dificulta per se obtener con su trabajo recursos para su subsistencia, esto es, su seguridad social, que se traduce entre otros en asistencia médica, es por

Artículo 1. Adiciónese el siguiente párrafo transitorio al artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997:

"Párrafo transitorio. Los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales deberán realizar la apropiación y el giro de los recursos de que trata el numeral 4 del presente artículo, a más tardar el día 30 de abril de 2020, de acuerdo con el "Manual Operativo, por el cual se establecen los procedimientos de acreditación de la condición de creador y gestor cultural, para efectos de la asignación de los beneficios de que trata el Decreto 2012 del 30 de noviembre de 2017" establecido en la Resolución del Ministerio

ello que se hace necesario tomar medidas, extraordinarias que les permitan tener recursos económicos de otra fuente diferente a su trabajo, como lo es el aporte a la seguridad social que proporciona la estampilla "Procultura".

Que, en consecuencia, el derecho al mínimo vital de las personas dedicadas a las actividades artísticas o de gestión cultural se encuentra comprometido, por lo que se requiere que los alcaldes y gobernadores realicen el giro de los recursos de que trata el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, con el fin de contribuir a la seguridad del creador y del gestor cultural.

Que la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de , que trata la Ley 1493 de 2011 tiene destinación específica orientada a la inversión en construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas, por lo que se requiere adopción de una medida que faculte a los entes territoriales para destinar estos recursos con el fin de mitigar los efectos de la parálisis que presenta el sector.

Que dada la imposibilidad de realizar espectáculos públicos y la consecuente afectación económica de la población dedicada a estas actividades, resulta pertinente reorientar la destinación de los recursos de la construcción de parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2012 para apoyar al sector en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación en cualquier modalidad, sea presencial o virtual. Lo anterior en razón a que los agentes culturales ya mencionados se encuentran seriamente impactados comprometiendo su mínimo vital.

Que así mismo, ante la parálisis de la actividad económica en torno a la industria del cine (producción, distribución y exhibición), resulta pertinente otorgar un alivio en la liquidez del sector, por lo que resulta necesario modificar las fechas en las que se debe declarar y pagar la contribución parafiscal.

Que de la misma manera la suspensión de actividades alteró de manera sorpresiva los periodos de cumplimiento, declaración y pago relacionados con la contribución parafiscal y sus deducciones para exhibidores, por lo que se hace necesario flexibilizar de quince (15) a ocho (8) días del respectivo mes, la declaración y el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico.

DECRETA:

de Cultura 2260 de 2018, modificada por la Resolución 3153 de 2019."

Artículo 2. Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 a los municipios y distritos por el . Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente, hasta

septiembre 30 de 2021, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual). Las secretarías de cultura o quien haga sus veces en los municipios y distritos podrán implementar mecanismos ágiles de selección de los proyectos que no deberán superar los 30 días calendario a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 3. Plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los productores responsables de realizar la declaración y pago de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la ley 1493 de 2011, se sujetarán a los siguientes plazos:

1. Para productores permanentes:

- Bimestre enero-febrero: hasta el 30 de septiembre de 2020
- Bimestre marzo-abril: hasta el 30 de septiembre de 2020
- Bimestre mayo-junio: hasta el 31 de octubre de 2020
- Bimestre julio-agosto: hasta el 31 de octubre de 2020

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020.

3. Síntesis de la providencia

El Decreto 475 de 2020, proferido en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica, fue expedido para generar mecanismos tendientes a mitigar los efectos económicos y sociales causados por el COVID-19 y aliviar algunas obligaciones tributarias y financieras en el sector de la cultura. Debido al aislamiento social y a sus consecuencias en la generación de ingresos individuales y colectivos para los protagonistas de las artes escénicas y del sector cinematográfico, el decreto estudiado decidió establecer medidas tendientes a apoyar el pago de la seguridad social de los creadores y gestores culturales, promover la generación de actividades y de proyectos creativos en las artes escénicas -incluso de carácter virtual-; extender las fechas de pago para ciertas obligaciones tributarias, y flexibilizar las condiciones de acceso a beneficios tributarios concretos, esta vez en el sector cinematográfico.

Para ello, el decreto optó por: **(i)** modificar el artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997 -Ley de la Cultura-, al agregarle un párrafo transitorio tendiente a consagrar el deber a cargo de los alcaldes y gobernadores de realizar, hasta el 30 de abril de 2020, la apropiación y el giro del 20% de la estampilla Procultura al Ministerio de la Cultura, con el fin de adelantar los pagos en materia de seguridad social para **creadores y gestores culturales**.

(ii) Modificar la destinación de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de **artes escénicas** (Ley 1493 de 2011) originalmente dirigidos a la construcción y adecuación física de escenarios, hacia el fomento del sector cultural de las **artes escénicas**, en actividades de creación, formación, producción y circulación de espectáculos públicos en cualquier modalidad presencial o virtual. También en materia de **artes escénicas**, el decreto amplió las fechas para el pago de la **contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas** (Ley 1493 de 2011). Finalmente, **(iii)** en cuanto al **sector cinematográfico**, el decreto **(a)** modificó la fecha de pago de la **cuota para el desarrollo cinematográfico** (Ley 814 de 2003) y **(b)** ajustó los requisitos de acceso al beneficio de disminución de la **cuota para el desarrollo cinematográfico**.

2. Para productores ocasionales, las boletas y los derechos de asistencia comercializados y entregados entre marzo y junio de 2020 sujetas al pago de la contribución parafiscal cultural, podrán ser declaradas y pagadas hasta el 30 de septiembre de 2020.

Artículo 4. Plazo para la declaración y el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico. Los responsables de declarar y pagar la cuota para el desarrollo cinematográfico de que trata la Ley 814 de 2003, correspondiente a las actividades realizadas entre los meses marzo y junio de 2020, podrán cumplir con su obligación tributaria hasta el 30 de septiembre de 2020.

Artículo 5. Cortometrajes nacionales y Cuota para el Desarrollo Cinematográfico. Desde el mes de marzo y hasta el mes de junio de 2020, sin perjuicio de otros requisitos previstos en la Ley 814 de 2003, en concordancia con el decreto 1080 de 2015, para la aplicación del beneficio la disminución de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico para los exhibidores, se podrá acreditar la exhibición de cortometrajes nacionales durante ocho (8) días calendario del respectivo mes.

Artículo 6. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

La Corte Constitucional encontró desde una **perspectiva formal** que el Decreto 475 de 2020 cumple plenamente con las exigencias establecidas en la Carta. El decreto fue suscrito por el Presidente y todos los Ministros (se acreditó que la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental estaba encargada de la cartera por enfermedad de la titular). Adicionalmente, la norma se expidió respetando los requisitos de motivación, fue dictada en desarrollo del estado de excepción previamente declarado, fue expedida dentro del término de vigencia del estado de emergencia y se trata de medidas adoptadas en todo el territorio nacional, en los mismos términos de la emergencia declarada.

Desde el punto de **vista material**, la Corte llegó a la conclusión, en **primer lugar**, frente a la medida relacionada con **la seguridad social de los creadores y gestores culturales (art. 1)**, que responde de manera inmediata y eficaz al impacto directo que la crisis genera sobre estos protagonistas del sector cultural y se ofrece como una alternativa válida para limitar la extensión de los efectos adversos del aislamiento social y de la cancelación de eventos culturales masivos, en la economía. En concreto, le ayuda a este grupo poblacional de adultos mayores o de la tercera edad, a disminuir el riesgo relacionado con no poder pagar su afiliación a la seguridad social o cubrir sus necesidades básicas. Se trata entonces de una medida que no es arbitraria, ni discriminatoria, ni ajena a los derechos fundamentales de este grupo poblacional o lesiva de derechos intangibles. A juicio de la Sala, se trata de una medida que cumple con los juicios de *finalidad, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, necesidad y de no discriminación*, y que propugna por asegurar la protección de los derechos sociales de tales personas.

Una vez revisados los juicios de *no contradicción específica, incompatibilidad y proporcionalidad* de esta primera medida, la Sala concluyó que si bien es cierto que el Legislador tiene límites en la disposición de dineros que son parte de las fuentes endógenas de los entes territoriales, la pretensión del decreto de que las autoridades territoriales giren anticipadamente tales recursos no es contraria a la Carta, porque, **(i)** se trata de asignaciones que por disposición de la ley se destinan exclusivamente a la seguridad social de los gestores culturales; de manera tal que el porcentaje que se asigna a los BEPS no es de libre destinación o uso de la entidad territorial; **(ii)** se trata además de recursos que deben ser administrados, conforme a las reglas fijadas por la ley, por lo que la potestad tributaria de las entidades territoriales en este aspecto en concreto, se encuentra limitada; **(iii)** las circunstancias “excepcionales” en las que se tomó la medida están ligadas a la “estabilidad económica interna” de acuerdo con la jurisprudencia y a la igualdad de trato jurídico que debe asegurarse a los beneficiarios de la norma en todo el territorio nacional y, **(iv)** la intervención legal sobre los recursos es mínima, pues de lo que se trata es de adelantar la fecha del recaudo, lo que resulta ser una decisión razonable y necesaria para salvaguardar los intereses de los gestores de la cultura que son adultos mayores o de la tercera edad.

En **segundo lugar**, en cuanto a las medidas relacionadas con el cambio de destinación de parafiscales orientados ahora hacia la *realización de proyectos culturales dentro del mismo sector (art. 2)*, la Corte encontró que responde de manera directa a las necesidades planteadas por el decreto que declaró el estado de excepción, en tanto que el impacto económico a las empresas y organizaciones culturales ha sido grande y la medida promueve nuevos procesos creativos presenciales o virtuales destinados a apoyar a las artes escénicas.

En ese sentido, la Corte encontró que la norma cumple con los juicios de *finalidad, conexidad material, motivación, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, no discriminación y proporcionalidad*, por no ser una medida arbitraria, no restringir derechos, no afectar derechos intangibles, no ser abiertamente desproporcionada y no comprometer *prima facie* el ordenamiento jurídico. En cuanto al juicio de *no contradicción específica*, en lo que concierne al cambio de destinación, la Corte consideró que si bien la Carta prohíbe, en principio, los cambios en la

destinación específica de recursos parafiscales en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, las modificaciones a las destinaciones específicas de recursos parafiscales están permitidas, siempre y cuando respeten la finalidad particular para la que fue concebida la destinación y no supongan beneficiar a un grupo o sector económico o social diferente de aquel sobre el que recae el gravamen. Una exigencia que para la Sala se cumplió, dado que no se alteró la finalidad de beneficiar los espectáculos públicos de las artes escénicas y favorecer a los agentes culturales de ese mismo sector.

En cuanto a la expresión “*hasta septiembre 30 de 2021*” la Sala consideró que no tiene reparos de inconstitucionalidad, porque el artículo 215 de la Constitución permite que, durante los estados de emergencia económica, social y ecológica, se modifiquen en forma transitoria los tributos existentes, medidas que “*dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente*”.

En **tercer lugar**, en lo relacionado con la ampliación de los plazos para el pago de obligaciones tributarias consignada en el artículo 3º del decreto, que recoge la medida relacionada con la modificación transitoria de la fecha de recaudo de la contribución parafiscal de espectáculos públicos contenida en la Ley 1493 de 2011 y el artículo 4º que amplía el tiempo para el pago de la *cuota de desarrollo cinematográfico* en ese ámbito, la Corte consideró que se trata de decisiones que, en consonancia con la crisis enunciada y la pretensión de favorecer la liquidez del sector, mitigan el impacto económico que se genera con el deber de aislamiento, lo que supone que se trata de decisiones del legislador extraordinario que además, superan también los juicios de *finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, no discriminación, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad* y el *juicio de no contradicción*.

Finalmente, en lo que respecta a la modificación relacionada con la reducción de 15 a 8 días calendario para acceder al beneficio de la disminución de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico, prescrita en el artículo 5 del Decreto 475 de 2020, dijo la Corte que también cumple con los juicios de *finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación* y *no contradicción* ya mencionados y que resulta compatible con los esfuerzos de favorecer y ampliar en medio de la crisis, el acceso a un beneficio tributario, para el sector cinematográfico afectado.

4. Aclaración de voto

El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto, reiterando su postura acerca del alcance del control de constitucionalidad de los requisitos formales y materiales de las medidas de emergencia que se adoptan por el Gobierno en esta particular situación de excepción.

LA REINSTALACIÓN O RECONEXIÓN TEMPORAL A LOS SUSCRIPTORES RESIDENCIALES DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO QUE SE ENCUENTRA SUSPENDIDO, ADEMÁS DE OTRAS ACCIONES PARA GARANTIZAR EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE DURANTE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA ORIGINADA POR EL COVID19, SE AJUSTAN A LA CONSTITUCIÓN. ESAS MEDIDAS DEBEN APLICARSE A TODOS LOS SUSCRIPTORES CUYO SERVICIO ESTÁ SUSPENDIDO, SIN CONSIDERAR LA CAUSA DE LA SUSPENSIÓN, RAZÓN POR LA CUAL RESULTA INCONSTITUCIONAL LA EXCLUSIÓN QUE ESTABLECÍA EL ART. 1 DEL DECRETO 441 DE 2020

V. EXPEDIENTE RE-237 - SENTENCIA C-154/20 (mayo 28)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 441 DE 2020

(abril 20)

Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al 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, 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 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 cual 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 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, señalándose entre las razones tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, la necesidad de garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, "(...) razón por la cual se deberá analizar 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 el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento."

Que el artículo 365 de la Constitución Política señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, siendo deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Que adicionalmente, el artículo constitucional citado, dispone que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.

Que conforme lo dispone el artículo 366 de la Carta, son finalidades sociales del Estado: (i) el bienestar general, (ii) el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y (iii) la búsqueda de soluciones de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Que de acuerdo con la Observación General 15 del 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el agua es imprescindible para desarrollar actividades cotidianas dirigidas a evitar el hambre, las enfermedades y la muerte, así como satisfacer necesidades de consumo, cocina, saneamiento e higiene personal y doméstica, al tiempo que, el derecho a acceder a ella necesariamente implica la realización de otros derechos humanos tales como la vida, la salud, la higiene ambiental, la alimentación, la dignidad humana, la vida cultural, la subsistencia, la educación, la vivienda, el trabajo, la intimidad, la protección contra tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la igualdad de género, la erradicación de la discriminación, entre otros.

Que la Corte Constitucional ha dado alcance al derecho humano al agua estableciendo que existen situaciones especiales, en las que resulta necesario garantizar su acceso. Así en sentencia T-312 de 2012, estableció que: "La obligación de garantizar el acceso a una cantidad esencial mínima de agua suficiente para el uso personal y doméstico no es una cuestión que esté sujeta al debate público y la ejecución presupuestal, pues

constituye un verdadero y autónomo derecho fundamental de las personas sin el cual la vida, la salud y la dignidad de éstas se ven completamente comprometidas. En consecuencia, las entidades deben adoptar todas las medidas necesarias y que estén a su alcance para salvaguardar el componente mínimo del derecho al agua y, en cuanto al completo disfrute del mismo deben, por mandato constitucional avanzar constantemente mediante el diseño de políticas públicas eficientes en la materia, y usar todos los recursos posibles para mejorar el servicio de acueducto hasta el punto en que se logre cumplir de manera eficiente con todos los componentes del derecho."

Que la Ley 142 de 1994 consagró el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y en su artículo 4, señaló que los servicios públicos domiciliarios se consideran servicios públicos esenciales.

Que el deber de aseguramiento de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es responsabilidad de los municipios conforme lo dispone el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994, mientras que el deber de prestación se encuentra en cabeza de las personas prestadoras de servicios públicos a los que hace alusión el artículo 15 de la citada Ley.

Que el numeral 11 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 establece como función de las Comisiones de Regulación la de establecer fórmulas para la fijación de tarifas de los servicios públicos objeto de su competencia.

Que en el inciso 1 del artículo 96 de la Ley 142 de 1994 se establece: "Otros cobros tarifarios. Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran".

Que en la medida que el precitado artículo de la Ley 142 de 1994 autorizó a las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto la posibilidad de cobrar un cargo por concepto de corte, suspensión, reconexión o reinstalación del servicio para la recuperación de los costos en que incurran, resulta necesario, habilitar transitoriamente la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata de dicho servicio público domiciliario de acueducto, a fin de garantizar el suministro oportuno de agua potable para el cumplimiento de las finalidades de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19.

Que las entidades territoriales actualmente no cuentan con recursos suficientes para garantizar el acceso a agua potable de los ciudadanos, de suerte que para dar aplicación a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, se hace necesario habilitar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), para atender la emergencia presentada.

Que los artículos 10 y 11 de Ley 1176 de 2007 establecen que los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), tienen destinación específica para financiar la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, por lo que resulta pertinente habilitar el uso de estos recursos para financiar medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros.

Que igualmente, se hace necesario suspender los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado señalados en la Ley.

Que en consecuencia,

DECRETA

Artículo 1. Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a /os suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio -con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-, realizarán, sin cobro de cargo alguno, la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto,

PARÁGRAFO. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto asumirán el costo de la reinstalación y/o reconexión del servicio, en los términos y condiciones que señale la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), sin perjuicio de que los mencionados prestadores puedan, para tal actividad de reinstalación y/o reconexión, gestionar aportes de los entes territoriales.

Artículo 2. Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios y distritos asegurarán de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto, y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito.

PARÁGRAFO. Excepcionalmente, en aquellos sitios en donde no sea posible asegurar el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, los municipios y distritos deberán garantizarlo a través de medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua

potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

Los medios alternos de aprovisionamiento serán coordinados por las entidades territoriales con las personas prestadoras de su jurisdicción, para lo cual, se tendrán en cuenta (i) que se debe garantizar el consumo básico, (ii) las características y criterios de la calidad de calidad del agua para consumo humano, y, (iii) evitarse las aglomeraciones de personas.

Artículo 3. Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico. Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios, distritos y departamentos para asegurar el acceso de manera efectiva a agua potable, podrán destinar

los recursos necesarios del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) para financiar medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

Artículo 4. Suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto no podrán actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios en aplicación a las variaciones en los índices de precios establecidos en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994.

Artículo 5. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1º del Decreto 441 de 2020, salvo:

(i) La expresión “-con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-,” que se declara **INEXEQUIBLE**.

(ii) La expresión “sin cobro de cargo alguno” que se declara **EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO** de que esta regla no se aplicará a los suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, en los términos indicados en esta providencia.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 441 de 2020.

3. Síntesis de la providencia

La Corte estableció que el conjunto de medidas contenidas en el Decreto 441 de 2020, todas ellas relacionadas con (i) la reconexión inmediata del servicio de acueducto asumiendo su costo el respectivo prestador del servicio (art. 1); (ii) la obligación de asegurar esquemas diferenciales y medios alternos para el aprovisionamiento de agua (art. 2); (iii) el empleo de los recursos del Sistema General de Participaciones para tal propósito (art. 3); y (iv) la no aplicación de los incrementos tarifarios relacionados con el índice de precios (art. 4), guardaban relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. Señaló la Corte que en el presente contexto la actuación efectiva de las entidades del Estado y los prestadores del servicio para garantizar el acceso al agua de todas las personas, constituye un deber constitucional inaplazable a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Advirtió que las medidas adoptadas superaban, en general, los juicios aplicables al adelantar el control constitucional de los decretos dictados al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020.

No obstante lo anterior, estableció que la regla que exceptuaba de la reconexión inmediata a aquellos suscriptores residenciales que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, resultaba contraria a la Constitución dado que era incompatible con el deber de asegurar la vida y la salud de los propios suscriptores y de los demás integrantes de la comunidad. Advirtió la Corte que, a pesar de que la reconexión para este tipo de situaciones también era inmediata, el costo de la misma debía ser asumido posteriormente por tales suscriptores.

4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

El Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, si bien comparte la decisión de la mayoría en cuanto a la declaratoria de exequibilidad de los artículos 2, 3, 4 y 5, se separó parcialmente de la decisión de la mayoría respecto de lo decidido en el artículo 1º, por cuanto en su opinión todo el decreto legislativo era **exequible**.

En efecto, la expresión declarada inexecutable en el artículo 1º, referente al grupo de suscriptores excluidos de la reconexión o reinstalación, resultaba ajustada a la Constitución. Señaló el Magistrado Linares que es claro en las normas aplicables que quienes cometen fraude, a través de una vía de hecho para acceder al servicio público, deben tener una posición jurídica distinta de la de quienes se atrasan en el cobro de la tarifa. De esta forma, se prevén sanciones administrativas y penales para quienes accedan de forma fraudulenta al servicio público, con el fin de alinear los incentivos de cara a la protección de los bienes de uso público. De esta forma, no se pueden poner en las mismas condiciones a quienes cometen fraude frente a quienes no pueden pagar y por consiguiente, darles un tratamiento igualitario. Asimismo, indicó que el condicionamiento respecto del pago a futuro, con base en acuerdos de pago posteriores, no encuentra sustento suficiente frente al mandato de igualdad. La aplicación general de la reconexión o reinstalación sin costo alguno para los usuarios no tiene en cuenta que no en todos los casos la continuación en la prestación del servicio sería posible, como en aquellos escenarios en los que no exista un contrato uniforme suscrito de forma previa.

Por lo demás, en lo que se refiere al entendimiento que realiza la sentencia sobre el derecho fundamental al agua, el Magistrado Linares manifestó su **aclaración de voto**. Adicionalmente, señaló que aclara su voto también respecto de su entendimiento del régimen constitucional de los servicios públicos. Si bien la mayoría se enfocó primordialmente en el deber de solidaridad que les asiste a los prestadores en el desarrollo de su objeto social, se ha debido sopesar en la ecuación, el impacto de la transferencia del costo de la tarifa de reconexión o reinstalación a los operadores para la continua prestación misma del servicio. En efecto, una transferencia desmedida de costos no programados asociados con la prestación del servicio puede amenazar de manera intensa la continuidad y la eficacia en la prestación del servicio, poniendo en riesgo la higiene de la población en tiempo de pandemia. Manifestó el Magistrado que dejar al arbitrio de los municipios la decisión de contribuir o no a sufragar los costos, podría conllevar a una carga desproporcionada a los prestadores del servicio, así como a una senda de potenciales reclamaciones contra el Estado.

Por su parte, el Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**, aunque comparte las decisiones de inexecutable parcial y exequibilidad de la mayoría del articulado del Decreto Legislativo 441 de 2020, aclaró el voto en cuanto a las consideraciones que se exponen en la sentencia, en relación con el grado de control que le corresponde aplicar a la Corte Constitucional respecto de los decretos de emergencia en el ámbito particular de un estado de excepción.

LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO 476 DE 2020, POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE NECESIDAD JURÍDICA, TODA VEZ QUE EL EJECUTIVO, ANTES DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA, TENÍA FACULTADES LEGALES PARA REGULAR LAS MATERIAS CONTENIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO EXAMINADO. DADO EL IMPACTO DE ESTA DECISIÓN, LA CORTE DIFIRIÓ SUS EFECTOS PARA PERMITIR SU ADOPCIÓN POR LA VÍA ORDINARIA

VI. EXPEDIENTE RE-248 - SENTENCIA C-155/20 (mayo 28)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 476 DEL 2020

(25 de marzo)

Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico, tratamiento del Covid-19 y se dictan disposiciones, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por 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',

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 No. 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 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 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 declaración 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 25 de marzo de 2020 a las 12:39 GMT-5, se encuentran confirmados 413,467 casos, 18,433 fallecidos y 197 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 25 de marzo de 2020, 4 muertes y 470 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D. C. (170), Cundinamarca (21), Antioquia (59), Valle del Cauca (71), Bolívar (26), Atlántico (12), Magdalena (5), Cesar (2), Norte de Santander (15), Santander (4), Cauca (9), Caldas (10), Risaralda (19), Quindío (12), Huila (14), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (1), Boyacá (1).

Que la Ley 1751 de 2015 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones” regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 50 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que existe un procedimiento administrativo normado que aplica el INVIMA para el otorgamiento de registros sanitarios y permisos de comercialización, mediante el cual se permite la entrada al país de: dispositivos médicos, tales como tapabocas y otros insumos médicos; equipos biomédicos como los ventiladores para cuidado intensivo o intermedio de pacientes con compromiso del sistema respiratorio; reactivos de diagnóstico *in vitro*, los cuales se emplean para el diagnóstico de enfermedades, entre ellas, el coronavirus Covid-19; y cosméticos y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal, entre los cuales se encuentran los geles antibacterial.

Que el procedimiento administrativo que permite la entrada al territorio nacional tarda entre noventa (90) días y seis (6) meses, según el producto de que se trate, tiempo que resulta excesivo para permitir la comercialización en el país de nuevos reactivos de diagnóstico para detectar el coronavirus Covid-19 o de medicamentos para el tratamiento de la enfermedad, bien sea medicamentos nuevos o nuevas indicaciones de medicamentos ya existentes, los cuales no se encuentran registrados en Colombia, toda vez que los mismos se han desarrollado en el mundo conforme a la evaluación de la pandemia. Por esta razón, se requiere de un procedimiento expedito para surtir los trámites mencionados y facilitar su disponibilidad en el país, dado el crecimiento esperado del coronavirus Covid-19.

Que la demanda de dispositivos médicos y otros productos como guantes, tapabocas, gel antibacterial, productos de limpieza, entre otros, se ha incrementado sustancialmente como resultado de la pandemia, por lo que es necesario adoptar mecanismos que faciliten su importación

o fabricación local para suplir el incremento de la demanda causada por el coronavirus Covid-19.

Que la flexibilización de estos requisitos y trámites administrativos no desconoce el derecho fundamental a la vida digna y a la salud de todos los habitantes de Colombia, pues lo que pretenden es garantizar la disponibilidad, accesibilidad, equidad, continuidad y oportunidad del servicio de salud.

Que estas medidas se adoptan exclusivamente para la prevención, diagnóstico o tratamiento del coronavirus Covid-19, de manera que los medicamentos, dispositivos, equipos o insumos que no estén relacionados directamente con esta pandemia, se tramitarán por el procedimiento ordinario que se encuentra establecido en la ley.

En mérito lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Otorgamiento de facultades al Ministerio de Salud y Protección Social: Facultar al Ministerio de Salud y Protección Social para que, durante el tiempo de la emergencia social, económica y ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020, o las normas que las modifiquen o sustituyan, para:

1.1. Flexibilizar los requisitos para la evaluación de solicitudes de registro sanitario, permiso de comercialización o notificación sanitaria obligatoria, según corresponda, a medicamentos, productos fitoterapéuticos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, reactivos de diagnóstico *in vitro*, cosméticos y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal que se requieran para la prevención, diagnóstico o tratamiento del Covid-19.

1.2. Flexibilizar los requisitos que deben cumplir los establecimientos fabricantes de medicamentos, productos fitoterapéuticos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, reactivos de diagnóstico *in vitro*, cosméticos y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal que se requieran para la prevención, diagnóstico o tratamiento del Covid-19.

1.3. Flexibilizar los requisitos básicos para la comercialización, distribución, dispensación, venta, entrega no informada, almacenamiento y transporte, de medicamentos, productos fitoterapéuticos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, reactivos de diagnóstico *in vitro*, cosméticos y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal que se requieran para la prevención, diagnóstico o tratamiento del Covid-19.

1.4. Flexibilizar los requisitos para la habilitación del servicio farmacéutico en los establecimientos que se requieran, para la prevención, diagnóstico o tratamiento del Covid-19.

1.5. Flexibilizar los requisitos para las donaciones de medicamentos, productos fitoterapéuticos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, reactivos de diagnóstico *in vitro*, cosméticos y

productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal que se requieran para la prevención, diagnóstico o tratamiento del Covid-19.

1.6. Flexibilizar los requisitos [que] deben cumplir los establecimientos importadores para la obtención del Certificado de Almacenamiento y/o Acondicionamiento (CCAA) de dispositivos médicos, equipos biomédicos, y reactivos de diagnóstico *in vitro*.

1.7. Declarar de interés en salud pública los medicamentos, dispositivos médicos, vacunas y otras tecnologías en salud que sean utilizadas para el diagnóstico, prevención y tratamiento del Covid-19.

1.8. Establecer medidas para mitigar el eventual desabastecimiento de medicamentos, productos fitoterapéuticos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, reactivos de diagnóstico *in vitro*, cosméticos y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal, ocasionado por la cancelación o suspensión de la cadena de producción y comercialización a nivel mundial derivada de la pandemia Covid-19.

Parágrafo. Las reglas adoptadas por el Ministerio de salud y Protección Social en virtud de las facultades otorgadas por medio del presente Decreto Legislativo, tendrán vigencia hasta el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la Resolución 385 de 2020 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 2º. Otorgamiento de facultades al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA: Facultar al Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA para que durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 2020, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, pueda:

2.1. Incorporar como vitales no disponibles aquellos medicamentos necesarios o relacionados con la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19, o aquellos que se vean afectados por la cancelación o suspensión de la cadena de producción y comercialización a nivel mundial derivada de la pandemia Covid-19, sin necesidad de la verificación de desabastecimiento de medicamentos, dispositivos médicos y equipos biomédicos.

2.2. Incorporar como vital no disponible aquellos reactivos de diagnóstico *in vitro* de metodología molecular en tiempo real (RT-PCR) para el diagnóstico de Covid-19 y otros reactivos avalados por la Organización Mundial de la Salud

-OMS- u otras autoridades sanitarias, así como cosméticos, productos fitoterapéuticos y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal que se requieran para la prevención, diagnóstico y/o tratamiento del Covid-19, o aquellos se vean afectados por la cancelación o suspensión de la cadena de producción y comercialización a nivel mundial derivada de la pandemia Covid-19, sin que sea necesario el concepto previo de la correspondiente Sala Especializada de la Comisión Revisora.

2.3. Tramitar de manera prioritaria las solicitudes de registros sanitarios nuevos o permisos de comercialización y renovaciones de medicamentos que se encuentren en normas farmacológicas, productos fitoterapéuticos y dispositivos médicos, cuya clasificación de riesgo sea IIb y III que se requieran para la prevención, diagnóstico y/o tratamiento del Covid-19, o aquellos determinados como de primera línea, accesorios o especiales.

2.4. Aceptar, homologar o convalidar las actas que concedan Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) expedidas por agencias PIC-S (Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme), en los trámites de registro sanitario, renovaciones, modificaciones y trámites asociados, siempre y cuando sean aportadas en idioma español o con su respectiva traducción, sin perjuicio de realizar la inspección, vigilancia y control posterior por parte de esa misma entidad.

Artículo 3º. Documentos otorgados en el extranjero o en idioma extranjero: Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se exceptúan los requisitos de apostille o consularización de los documentos requeridos para los trámites de otorgamiento de registros sanitarios, permisos de comercialización, notificaciones sanitarias obligatorias, autorización de donaciones o de productos vitales no disponibles, y sus trámites asociados, según corresponda, para medicamentos, productos fitoterapéuticos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, reactivos de diagnóstico *in vitro*, cosméticos y productos de higiene doméstica y absorbentes de higiene personal que se requieran para la prevención, diagnóstico o tratamiento del Covid-19.

Parágrafo. Se exceptúa para documentos en idioma extranjero, el aporte de la traducción efectuada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por un intérprete oficial o por traductor designado por el juez, aceptándose para estos efectos la traducción simple.

Artículo 4. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 476 de 2020, «por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan disposiciones, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica».

Segundo. DIFERIR los efectos de la inexequibilidad declarada por el término de tres (3) meses, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. Los efectos del presente fallo solo se producirán hacia el futuro y, en consecuencia, en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3 del Decreto Legislativo 476 de 2020, «por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan disposiciones, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica».

3. Síntesis de la providencia

3.1 La Corte determinó que el Decreto de la referencia cumple los requisitos formales de validez definidos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, pues (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros del gabinete; (ii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; y (iii) expuso los fundamentos constitucionales, los hechos y las consideraciones técnicas, fácticas y jurídicas que originaron su expedición.

3.2 No obstante, con base en el análisis detallado de cada uno de los numerales que forman parte de los artículos 1 y 2 del Decreto *sub examine*, la Sala Plena determinó que las medidas consignadas en tales artículos incumplían el requisito de necesidad jurídica. Lo anterior, porque las materias que estos regulan se encuentran desarrolladas en normas reglamentarias y en resoluciones dictadas en años anteriores por el propio Gobierno nacional. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que la existencia de esas normas ordinarias revelaba que el Ejecutivo, antes de la declaratoria del estado de emergencia, ya tenía facultades legales para regular dichas materias y que por ello no era indispensable expedir un decreto legislativo.

Con base en el marco legal previsto para el efecto, la Corte encontró que el Gobierno tenía la competencia para dictar de manera transitoria —pues el Decreto vincula la vigencia de las medidas al vencimiento de la emergencia sanitaria— una nueva normativa reglamentaria o modificar, adicionar o exceptuar la aplicación de los reglamentos existentes; o incluso, como ocurre con los numerales 1.7 del artículo 1 y 2.1, 2.2 y 2.3 del artículo 2, aplicar directamente las normas legales y reglamentarias que prevén la misma facultad otorgada en el Decreto. Al respecto, la Sala reiteró que la invocación del artículo 215 de la Constitución está supeditada a la imposibilidad de usar los medios ordinarios y a la deficiente capacidad de respuesta de estos para superar la situación que originó la declaratoria del estado de emergencia. Sin embargo, ninguna de estas dos situaciones se presenta en este caso: el Gobierno sí podía usar esos medios y, de acuerdo con la redacción de los artículos 1 y 2 del Decreto, los mismos sí son suficientes y adecuados para enfrentar la crisis.

La Corte constató que la falta de cumplimiento del requisito de necesidad jurídica radica, además, en que el Decreto faculta a las aludidas entidades a adelantar determinadas actuaciones administrativas que se deberán materializar mediante normas ordinarias. Contrariamente a lo afirmado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el trámite del proceso de constitucionalidad, esas previsiones sí deberán someterse para su expedición a los trámites previstos en otras normas legales. Tres son las razones que fundamentan esta conclusión. La primera es que el Decreto Legislativo no suspendió explícitamente ninguna ley ni expresó las razones por las cuales esas normas legales son incompatibles con el estado de emergencia. La segunda es que no derogó expresamente esas normas ni produjo su derogatoria tácita. Y la tercera es que, al tratarse de normas ordinarias, y en razón de lo anterior, estas deberán cumplir todos los requisitos constitucionales y legales que consagra el ordenamiento jurídico, so pena de su expedición irregular.

Al respecto, la Sala consideró que, de conformidad con el artículo 12 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en el contexto de los estados de emergencia, para que la

suspensión de una ley sea válida a la luz de la Constitución, debe cumplir tres requisitos generales: (i) estar contenida en una norma de igual naturaleza, lo que para el caso es estar consagrada en un decreto legislativo; (ii) debe ser explícita y detallada, esto es, indicar una a una las leyes cuyo efecto se suspende; y (iii) en la parte considerativa del decreto se deben expresar las razones por las cuales dichas leyes son incompatibles con el estado de emergencia.

La Corte determinó que el Decreto Legislativo 476 no cumplió ninguno de estos requisitos y que por ello no podía considerarse que el decreto le permitía al Ministerio y al Invima obviar la realización de los trámites legales para la expedición de normas ordinarias. Además, advirtió que bajo ninguna circunstancia se podía entender que este decreto otorgaba facultades a esas entidades para que mediante actos administrativos suspendieran normas de rango legal, pues esto resultaba contrario a la estructura jerárquica del sistema de fuentes del derecho.

3.3 No obstante, la Corporación observó que la decisión de declarar la inconstitucionalidad con efectos inmediatos de los artículos 1 y 2 del Decreto podría suponer una dilación de las medidas que se requieren para facilitar la producción, importación y comercialización de los medicamentos y productos que se requieren para prevenir, diagnosticar y tratar la enfermedad Covid-19. Esto, sin duda, implicaría un agravamiento de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y, por tanto, provocaría una situación aún más incompatible con la Constitución. Por esto, la Sala estimó pertinente diferir los efectos de la inconstitucionalidad por el término de tres (3) meses, con el objeto de que los trámites y las actuaciones que se encuentran en curso y que se iniciaron con fundamento en los artículos 1 y 2 del Decreto concluyan. Además, siguiendo el precedente fijado en la Sentencia C-481 de 2019, la Sala consideró prudente advertir que los efectos de inconstitucionalidad solo se proyectarán hacia el futuro y no podrán afectar las situaciones particulares y subjetivas consolidadas.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

Los Magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO**, **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** salvaron el voto de manera parcial, por cuanto, en su concepto, el Decreto Legislativo 476 era constitucional en su integridad.

El Magistrado **BERNAL PULIDO** expuso como fundamentos de su salvamento de voto, las siguientes razones:

1. *Los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 476 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad jurídica.* Contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, estas disposiciones satisfacen el juicio de necesidad, en particular, el juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad, y debieron ser declaradas exequibles. El hecho de que el Gobierno tenga la potestad de atribuir competencias en materia de salud pública por medio de normas ordinarias no desvirtúa la necesidad de las medidas contenidas en estos artículos, porque (i) la magnitud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19 exigía la adopción de medidas de carácter excepcional y urgente para flexibilizar y agilizar procedimientos administrativos relacionados con la importación, fabricación y comercialización de medicamentos y productos relacionados con la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de esa enfermedad; (ii) en ese contexto, la reiteración de contenidos normativos previstos o similares a los previstos en disposiciones ordinarias no constituye una actuación irrazonable del Presidente de la República ni, mucho menos, un proceder arbitrario que atente contra la Constitución Política y (iii) en todo caso, se trata de medidas transitorias, razonables y proporcionales, que están limitadas en el tiempo a la duración del estado de emergencia declarado por el Gobierno nacional.

2. *La declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 se fundó en un cambio de precedente injustificado en relación con el alcance y la aplicación del juicio de necesidad jurídica.* La mayoría de la Sala Plena asumió que este juicio implica examinar si el decreto legislativo de desarrollo reproduce específicos contenidos normativos previstos por el ordenamiento jurídico ordinario. En tal caso, en opinión de la mayoría, el

decreto legislativo debe ser declarado inexecutable. Sin embargo, esto es contrario al alcance y a la aplicación del juicio de necesidad jurídica en la jurisprudencia constitucional, en la que este análisis ha sido general, y no minucioso y detallado respecto de todos los contenidos normativos ordinarios que habría podido aplicar el Gobierno para enfrentar una situación de emergencia³. En mi opinión, asumir que el juicio de necesidad jurídica implica examinar si el Gobierno reprodujo específicos contenidos normativos previstos por el ordenamiento jurídico ordinario es irrazonable, por las siguientes razones:

En primer lugar, este entendimiento reduce el control de constitucionalidad simplemente a constatar que los decretos legislativos no reproduzcan normas previstas en otras fuentes normativas. Esta definición formalista del juicio de necesidad jurídica no contribuye al control de los eventuales ejercicios arbitrarios del poder presidencial, que es el fin concreto del control constitucional de los estados de excepción, ni es necesaria ni suficiente para garantizar la supremacía constitucional, que es el fin global del control de constitucionalidad a cargo de esta Corte. Esto es así, entre otras cosas, porque el parámetro de control se traslada de la Constitución Política a normas de rango legal. Además, ese entendimiento formalista da lugar a un control inane, que simplemente reafirma que existe una norma ordinaria con el mismo contenido de la que se expulsa del ordenamiento, lo que es contrario al efecto útil del control de constitucionalidad.

En segundo lugar, el Magistrado **BERNAL** consideró que el juicio de necesidad jurídica debe determinar si el Presidente de la República está desprovisto de otros mecanismos (entendidos como institucionalidad) para controlar la crisis. En efecto, como lo ha señalado esta Corte, en este examen se debe verificar que el uso de las facultades que otorgan los estados de excepción “se supedite a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las **instituciones de la normalidad** para resolver los problemas y crisis que afecten o amenacen el sistema económico, social o el ambiente”⁴. A partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte ha afirmado que la función del gobernante es “la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso”. Así mismo, la Corte ha señalado que “se desconoce la filosofía que anima el régimen excepcional cuando se recurre sistemáticamente a su utilización con el fin de remediar o corregir los males que a través de los **órganos y procedimientos** de la normalidad pueden ser solucionados”⁵ (negrillas por fuera del texto original).

Finalmente, el juicio de necesidad jurídica implica, en mi opinión, un control sobre la manifiesta irrazonabilidad de la decisión del Presidente de la República de adoptar una medida determinada mediante un decreto legislativo. Esto supone, por ejemplo, que no es manifiestamente irrazonable reproducir un contenido normativo ordinario en un decreto legislativo para garantizar sistematicidad, coherencia y transitoriedad en la regulación. Lo contrario, esto es, considerar inconstitucional la reiteración de dichos contenidos normativos, desborda el alcance del juicio de necesidad jurídica y hace inane el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo.

3. *La sentencia crea una “aporía constitucional”*. Al margen de lo anterior, los fundamentos jurídicos de la declaratoria de inexecutable de los artículos 1 y 2 del Decreto 476 de 2020 son contradictorios y crean una aporía constitucional. Además de la falta de necesidad jurídica, la sentencia de la que me aparto declara que estos artículos pretendidamente vulneran el artículo 215 de la Constitución Política porque atribuyen a entidades administrativas la competencia para fijar requisitos previstos en una norma de rango legal, a saber, el Decreto Ley 019 de 2012. Este argumento es

³ En este sentido, son ilustrativas las sentencias C-226 de 2009, C-252 de 2010, C-216 de 2011, C-242 de 2011 y C-722 de 2015

⁴ Sentencias C-122 de 1997 y C-252 de 2010.

⁵ Ibidem.

contradictorio con la pretendida ausencia de necesidad. Si, como lo afirma la sentencia, el Gobierno nacional debe ejercer su potestad reglamentaria para agilizar el trámite de registro sanitario de medicamentos, la norma que expida podría ser demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y declarada inconstitucional, porque ese trámite administrativo, como la propia sentencia lo explica, está previsto en una norma de rango legal, el Decreto Ley 019 de 2012, y, por lo tanto, solo puede ser modificado por otra norma de la misma naturaleza. Ahora bien si, por el contrario, el Gobierno nacional insiste en modificar ese trámite administrativo mediante una norma de rango legal, como un decreto legislativo -expedido en una hipotética futura emergencia-, esta sería igualmente inconstitucional, por las pretendidas razones de falta de necesidad expuestas en esta sentencia, es decir, que tal modificación debe llevarse mediante de una norma reglamentaria. Esta aporía implica, además, dos consecuencias inaceptables. Primero, hace inane la declaratoria de inexecutable con efectos diferidos. Segundo, impone al Gobierno la carga de saber -*ab initio*- qué productos deben ser importados para prevenir, diagnosticar y tratar el COVID-19, a fin de saber cómo flexibilizar los trámites para su registro sanitario. Esta carga es irrazonable, dada la inferioridad epistémica del Gobierno para saber *ab initio*, cuáles son tales productos. Resulta más razonable que el Gobierno delegue en el Ministerio de Salud y en el Invima, es decir, en las autoridades con experticia técnica, la toma de estas decisiones. Por último, esta delegación en nada contradice el artículo 215 de la Constitución Política.

En criterio de los Magistrados **LUIS GUILLERMO GUERRERO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** y **JOSÉ FERNANDO REYES**, las regulaciones examinadas cumplían plenamente con el requisito de necesidad jurídica que se exige de las medidas de excepción. A su juicio, la inexistencia en el ordenamiento jurídico de provisiones legales suficientes y adecuadas que permitieran el ingreso ágil al país de productos esenciales para la atención de la emergencia y la urgencia de establecer una normativa unificada para flexibilizar los procedimientos y requisitos que se requieren para alcanzar dicho objetivo, justificaban plenamente su adopción mediante una norma de rango legal para su posterior reglamentación por parte del Ministerio de Salud y el INVIMA. De igual manera, la urgencia de atender en debida forma la emergencia originada con la pandemia de Covid19, requería la unificación de las normas que regulan la materia, dada la variedad de productos que contempla, con distintos procedimientos y requisitos. Adicionalmente, observaron que estas medidas configuran una intervención del Estado en las empresas y en la circulación de bienes y servicios, por lo cual deben ser autorizadas por el legislador. A lo anterior, se agrega que el incumplimiento de los requisitos para el ingreso de tales productos al país genera la imposición de sanciones, razón por la cual, de conformidad con el principio de legalidad, era indispensable que las mismas fueran expedidas en una norma con fuerza material de ley.

Por su parte, el Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** se apartó de la decisión de executable simple del artículo 3 del decreto legislativo y su parágrafo, por cuanto estimó que no superaba el juicio de proporcionalidad y que, en ese sentido, era forzoso condicionar la disposición para hacerla compatible con el ordenamiento constitucional. En su criterio, las dos excepciones a que aluden el artículo 3 y su parágrafo, conforme al cual se exime de los requisitos de apostille o consularización y de traducción oficial los documentos otorgados en el exterior o en idioma extranjero para efectos de tramitar registros sanitarios, permisos de comercialización y otros trámites asociados, podrían suponer un sacrificio excesivo de los derechos fundamentales a la salud, a la integridad y a la vida, teniendo en cuenta que se trata de la importación y circulación en el mercado de medicamentos, dispositivos y otros productos destinados al consumo de las personas para el manejo de la enfermedad Covid-19, por lo que es imprescindible tener certeza plena sobre la veracidad de la información y la seguridad farmacológica, calidad y eficacia de tales productos. Respecto de la primera excepción, que autoriza a pretermitir el requisito de apostille o consularización de documentos otorgados en el exterior, consideró que, si bien la medida podría ser idónea para garantizar el rápido abastecimiento de los medicamentos y productos para la prevención, diagnóstico y tratamiento del nuevo coronavirus, era pertinente verificar la necesidad y

proporcionalidad de la medida en cada caso, con el fin de constatar si resultaba una exigencia irrazonable e insuperable, dadas las circunstancias de excepcionalidad a nivel mundial. Ello, bajo el supuesto de que, a pesar del aislamiento social generalizado, varias autoridades tanto en Colombia como en otros países han habilitado canales de atención no presencial y herramientas virtuales para adaptar su funcionamiento a las circunstancias actuales, de modo que en esos eventos nada obsta para que el interesado aporte la documentación cumpliendo con la exigencia legal. No obstante, en ciertos casos en que no exista esta opción, los importadores de productos, sin intención de eludir la norma, pueden enfrentar una situación de imposibilidad fáctica para atender el requisito, el cual entonces se convertiría en una carga excesiva.

En este escenario, para el Magistrado **ROJAS** la Corte ha debido condicionar la norma en el entendido de que la obligación de acreditar el apostille o consularización de documentos otorgados en el exterior para efectos de tramitar registros sanitarios -y otros trámites- en relación con medicamentos y productos para el manejo del Covid19, solo se podrá exceptuar cuando el interesado demuestre la imposibilidad absoluta de satisfacer el referido requisito, sin perjuicio del deber de verificación de tal situación por parte del INVIMA. En lo atinente a la segunda excepción introducida en el parágrafo, consistente en eximir de traducción oficial los documentos en idioma extranjero para la importación de medicamentos y productos, el Magistrado advirtió que, de acuerdo con la intervención de la Universidad Libre, la información sobre la composición, fórmula química, indicaciones de uso y contraindicaciones de fármacos y otros insumos requiere de una traducción fidedigna que no es garantizada por medio de una traducción simple, por lo que la falta de certeza sobre el particular implica un riesgo serio para las personas en cuanto a la seguridad, calidad y eficacia de los medicamentos y productos que se importen y comercialicen en el contexto de la emergencia sanitaria, los cuales están destinados a prevenir y curar la enfermedad, no a provocarla. En ese sentido, la decisión adoptada por la mayoría parece no dimensionar los peligros que podrían desencadenarse por falta de una traducción confiable en este específico ámbito. La Sala ha debido cuestionarse acerca de si una traducción simple, cuya exactitud y precisión no está garantizada ni avalada por alguna entidad fidedigna, es suficiente para permitir sin más la circulación en el mercado de sustancias y elementos que afectarán directamente la salud. Ciertamente, la eliminación del mencionado requisito sin ningún condicionamiento puede generar efectos contraproducentes frente a los derechos de la población en general y de los pacientes que lleguen a utilizar aquellos medicamentos y productos de origen extranjero.

En consecuencia, ha debido considerarse un condicionamiento que garantizara un mínimo de cualificación de la traducción de los documentos en idioma distinto al español (v.gr. traducción avalada por determinadas entidades o instituciones) que, aunque no sea propiamente una traducción oficial, otorgue más certeza y confiabilidad que una "traducción simple", o trasladarle al Gobierno Nacional o al INVIMA la carga de suplir la traducción oficial, asegurándose en todo caso un control previo y eficaz sobre los medicamentos y productos que serán puestos a disposición del público durante la emergencia. Con esa orientación, a juicio del magistrado ROJAS RÍOS era necesario que la Corte estableciera un justo equilibrio entre la finalidad perseguida y los derechos en tensión, pues la urgencia con que se requiere atender la pandemia no puede justificar que el Estado arriesgue de manera desproporcionada la salud, la integridad y la vida de las personas que residen en Colombia. Dicho equilibrio -subrayó- sólo se conseguía a través de los condicionamientos

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

