

# **CONTENIDO**

## **I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

## **II. JURISPRUDENCIA**

## **III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

<b>I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>20</b>
<b>1. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	<b>20</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>20</b>
<b>REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA.</b>	<b>20</b>
<b>PENA DE PRISIÓN PERPETUA.</b>	<b>21</b>
<b>2. PROYECTOS DE LEY</b>	<b>21</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>21</b>
<b>AMBIENTE SANO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE.</b>	<b>21</b>
<b>PARTICIPANTES EN LA OPERACIÓN JAQUE.</b>	<b>21</b>
<b>AUTORIDADES PORTUARIAS.</b>	<b>22</b>
<b>PROTECCIÓN DEL TERRITORIO MARINO-COSTERO.</b>	<b>22</b>
<b>ADJUDICACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS A POBLADORES RURALES.</b>	<b>22</b>

<b>GÉNEROS MUSICALES.</b>	22
<b>RESPECTO Y DIGNIFICACIÓN DEL TALENTO HUMANO EN SALUD.</b>	22
<b>REFORMA AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL.</b>	23
<b>AGRICULTURA FAMILIAR EN LOS HOGARES.</b>	23
<b>REGULACIÓN DEL MERCADO DE MEDICAMENTOS.</b>	23
<b>SERVICIO DE TRASLADADO DE PACIENTES.</b>	23
<b>LUCHA CONTRA EL DOPAJE.</b>	23
<b>HÁBEAS DATA CON RELACIÓN A LA INFORMACIÓN FINANCIERA.</b>	24
<b>CIGARRILLO ELECTRÓNICO.</b>	24
<b>BENEFICIOS PARA LOS PESCADORES ARTESANALES.</b>	24
<b>REPATRIACIÓN DE CUERPOS QUE SE ENCUENTRAN EN EL EXTERIOR.</b>	24
<b>HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS.</b>	24
<b>ENTRENADOR DEPORTIVO.</b>	25
<b>GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD.</b>	25
<b>FOMENTO DE UNA VIDA SALUDABLE EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN.</b>	25
<b>LACTANCIA MATERNA.</b>	25
<b>TRABAJO CON PLATAFORMAS DIGITALES.</b>	25

<b>MENORES CON CÁNCER.</b>	26
<b>ATENCIÓN DE LOS PROCESOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR.</b>	26
<b>CONTRATACIÓN ESTATAL.</b>	26
<b>PRUEBAS CON ANIMALES EN PRODUCTOS COSMÉTICOS.</b>	26
<b>RECONEXIÓN Y REINSTALACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS RESIDENCIALES.</b>	26
<b>NIÑOS CON TRASTORNOS DE APRENDIZAJE.</b>	27
<b>ACTIVIDAD CONGRESIONAL.</b>	27
<b>SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR.</b>	27
<b>REGIONES DONDE SE EXTRAEN RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.</b>	27
<b>SERVICIO SOCIOAMBIENTAL.</b>	27
<b>PESCA DE TIBURONES.</b>	28
<b>REDES SOCIALES.</b>	28
<b>PAGO DE PEAJES POR LAS AMBULANCIAS.</b>	28
<b>SUSTITUCIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN.</b>	28
<b>CÁNCER DE MAMA.</b>	28
<b>PROGRAMAS ACADÉMICOS DE MAESTRÍA Y DOCTORADO.</b>	29
<b>PROTECCIÓN DEL PREPENSIONADO.</b>	29
<b>CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE.</b>	29

<b>AMPLIACIÓN DE LAS FECHAS DE PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES.</b>	<b>29</b>
<b>NIÑEZ Y ADOLESCENCIA INDÍGENA.</b>	<b>29</b>
<b>LICENCIA PARENTAL.</b>	<b>30</b>
<b>FONDO DE SUSTENTABILIDAD PRO-CARTAGENA 500 AÑOS.</b>	<b>30</b>
<b>PLANES DE DESARROLLO A NIVEL TERRITORIAL.</b>	<b>30</b>
<b>EMPRESAS LIDERADAS POR MUJERES.</b>	<b>30</b>
<b>OPORTUNIDADES LABORALES PARA LOS JÓVENES.</b>	<b>30</b>
<b>FORMACIÓN Y EDUCACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA.</b>	<b>31</b>
<b>PAGO ANTICIPADO DE CRÉDITOS.</b>	<b>31</b>
<b>PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.</b>	<b>31</b>
<b>USO DE SÍMBOLOS PATRIOS.</b>	<b>31</b>
<b>PROTECCIÓN AL CAMPESINO.</b>	<b>31</b>
<b>ALTURA MÁXIMA DE LAS CONSTRUCCIONES ALEDAÑAS DE LOS AEROPUERTOS.</b>	<b>31</b>
<b>FONDO DE SUBSIDIO DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA.</b>	<b>32</b>
<b>INTERESES DE LOS CRÉDITOS EDUCATIVOS OTORGADOS POR EL ICETEX.</b>	<b>32</b>
<b>RECURSOS PARA INVESTIGACIÓN EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS.</b>	<b>32</b>
<b>FORMACIÓN EN VALORES CIUDADANOS.</b>	<b>32</b>
<b>POSESIÓN DE LOS BIENES DE LOS MUNICIPIOS.</b>	<b>32</b>

<b>PRÁCTICA DEL ALETEO DEL TIBURÓN.</b>	<b>33</b>
<b>INSERCIÓN DE LOS JÓVENES COLOMBIANOS.</b>	<b>33</b>
<b>CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.</b>	<b>33</b>
<b>TAPABOCAS INCLUSIVOS.</b>	<b>33</b>
<b>PAGO EN EL ÁMBITO MERCANTIL.</b>	<b>34</b>
<b>PLÁSTICOS DE UN SOLO USO.</b>	<b>34</b>
<b>DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.</b>	<b>34</b>
<b>TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN.</b>	<b>34</b>
<b>ECOSISTEMAS ACUÁTICOS.</b>	<b>35</b>
<b>INCAPACIDADES MÉDICAS.</b>	<b>35</b>
<b>LENGUAJE DE SEÑAS.</b>	<b>35</b>
<b>RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES.</b>	<b>35</b>
<b>SEGURO AGROPECUARIO.</b>	<b>35</b>
<b>PRÁCTICAS LABORALES COMO EXPERIENCIA PROFESIONAL.</b>	<b>36</b>
<b>SEGURIDAD DE LOS BICIUSUARIOS.</b>	<b>36</b>
<b>FUNCIONES DE LOS EMPLEADOS DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO.</b>	<b>36</b>
<b>REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL.</b>	<b>36</b>
<b>TRABAJO PARA ADULTOS MAYORES.</b>	<b>36</b>

<b>ENTIDADES DE APOYO A LA SALUD.</b>	<b>37</b>
<b>VIOLENCIA SEXUAL CIBERNÉTICA.</b>	<b>37</b>
<b>DIFERENDOS LIMÍTROFES.</b>	<b>37</b>
<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES.</b>	<b>37</b>
<b>MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA, ATLÁNTICO.</b>	<b>37</b>
<b>ATENCIÓN DE PACIENTES CON CÁNCER.</b>	<b>38</b>
<b>DESCONEXIÓN EN LA RELACIÓN LABORAL.</b>	<b>38</b>
<b>PÉRDIDAS GESTACIONALES.</b>	<b>38</b>
<b>TARIFA PARA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE CONDUCCIÓN.</b>	<b>38</b>
<b>SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR.</b>	<b>38</b>
<b>USO PRODUCTIVO DE LA GUADUA Y EL BAMBÚ.</b>	<b>39</b>
<b>PASOS DE FAUNA.</b>	<b>39</b>
<b>SERVICIO EXTERIOR.</b>	<b>39</b>
<b>INSERCIÓN LABORAL PARA JÓVENES.</b>	<b>39</b>
<b>SUSTITUCIÓN DE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL.</b>	<b>39</b>
<b>PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LOS MENORES.</b>	<b>40</b>
<b>CASTIGO FÍSICO CONTRA NIÑOS Y ADOLESCENTES.</b>	<b>40</b>
<b>SISTEMA BRAILLE EN LOS EMPAQUES DE LOS PRODUCTOS.</b>	<b>40</b>
<b>DEUDORES DE MULTAS DE TRÁNSITO.</b>	<b>40</b>

<b>PENSIÓN POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD.</b>	<b>40</b>
<b>SEGURIDAD VIAL.</b>	<b>41</b>
<b>COMISIONES.</b>	<b>41</b>
<b>MUJERES EN ETAPA LACTANTE DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD.</b>	<b>41</b>
<b>CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ALTO Y MEDIO SAN JORGE.</b>	<b>41</b>
<b>ESTABILIDAD LABORAL DE LAS MUJERES EMBARAZADAS.</b>	<b>41</b>
<b>RECICLADORES DE OFICIO.</b>	<b>42</b>
<b>FONDO DE SALVAMENTO DE PRESTADORES DE SALUD.</b>	<b>42</b>
<b>FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA.</b>	<b>42</b>
<b>FOMENTO DE LA APICULTURA.</b>	<b>42</b>
<b>CREACIÓN DE MUNICIPIOS.</b>	<b>42</b>
<b>JÓVENES EN EL SECTOR PRODUCTIVO.</b>	<b>42</b>
<b>GENERACIÓN DE EMPLEO.</b>	<b>43</b>
<b>PROGRAMA DE RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA.</b>	<b>43</b>
<b>MODIFICACIONES CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA.</b>	<b>AL 43</b>
<b>CATEGORÍA DE DISTRITO ESPECIAL.</b>	<b>43</b>
<b>PEQUEÑOS Y MEDIANOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO.</b>	<b>43</b>
<b>LICENCIA MATRIMONIAL.</b>	<b>44</b>

<b>DEROGATORIA DE DISPOSICIONES RELACIONADAS CON DERECHOS LABORALES.</b>	44
<b>PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ.</b>	44
<b>CUIDADORES FAMILIARES DE PERSONAS DEPENDIENTES.</b>	44
<b>MERCADO LABORAL PARA LOS JÓVENES.</b>	44
<b>AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA.</b>	45
<b>JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.</b>	45
<b>LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.</b>	45
<b>DESCUENTO EN EL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO.</b>	45
<b>DESARROLLO DE LA APICULTURA.</b>	45
<b>CONTRATOS DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.</b>	46
<b>MALTRATO Y ABANDONO ANIMAL.</b>	46
<b>GENERACIÓN DE EMPLEO JUVENIL.</b>	46
<b>UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS.</b>	46
<b>MODELO DE EDUCACIÓN DIGITAL Y FLEXIBLE.</b>	46
<b>COTIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.</b>	47
<b>RENTA VIDA.</b>	47
<b>CALIDAD NORMATIVA EN LAS ENTIDADES DE LA RAMA EJECUTIVA.</b>	47



<b>GENERACIÓN DE EMPLEO.</b>	47
<b>EMISORAS COMUNITARIAS DEUDORAS DE MULTAS.</b>	48
<b>VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LA MUJER.</b>	48
<b>SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.</b>	48
<b>CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR.</b>	48
<b>VOTO Y SESIONES VIRTUALES EN EL CONGRESO.</b>	48
<b>FUNCIONAMIENTO DE LOS BIOBANCOS.</b>	49
<b>PROTECCIÓN AL SECTOR CULTURAL.</b>	49
<b>BARRIOS DE BOGOTÁ DECLARADOS COMO PATRIMONIO CULTURAL.</b>	49
<b>FUERO DE CÓNYUGE EN CONDICIÓN DE DESEMPLEADO.</b>	49
<b>PROTECCIÓN Y CUIDADO DE LA NIÑEZ.</b>	49
<b>RETIRO DE CESANTÍAS.</b>	49
<b>FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA.</b>	50
<b>PROTECCIÓN A PERSONAS CON CÁNCER.</b>	50
<b>AMBIENTE LIBRE DE PLOMO.</b>	50
<b>RIO GRANDE DE LA MAGDALENA.</b>	50
<b>ACCESO A LA VIVIENDA.</b>	50
<b>FAMILIAS MÚLTIPLES.</b>	51
<b>ACCIÓN COMUNAL.</b>	51

<b>DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUAL COMETIDOS EN MENORES DE EDAD.</b>	<b>51</b>
<b>RECURSOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR.</b>	<b>51</b>
<b>PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.</b>	<b>51</b>
<b>ESPACIOS PÚBLICOS.</b>	<b>52</b>
<b>SISTEMA DE SALUD.</b>	<b>52</b>
<b>OMISIÓN O DENEGACIÓN DE URGENCIAS EN SALUD.</b>	<b>52</b>
<b>REAJUSTE ANUAL DE PENSIONES.</b>	<b>52</b>
<b>RECICLAJE DE ENVASES DE UN SOLO USO.</b>	<b>52</b>
<b>VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y DE INTERÉS PRIORITARIO.</b>	<b>53</b>
<b>EJERCICIO DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS.</b>	<b>53</b>
<b>II. JURISPRUDENCIA</b>	<b>53</b>
<b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>	<b>53</b>
<b>SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD</b>	<b>53</b>
<b>DECRETO LEGISLATIVO 469 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTA UNA MEDIDA PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LAS FUNCIONES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.</b>	<b>54</b>
<b>DECRETO LEGISLATIVO 439 DE 2020, “POR EL CUAL SE SUSPENDE EL DESEMBARQUE CON FINES DE INGRESO O CONEXIÓN EN TERRITORIO COLOMBIANO, DE PASAJEROS PROCEDENTES DEL EXTERIOR, POR VÍA AÉREA”.</b>	<b>56</b>
<b>DECRETO LEGISLATIVO 470 DE 2020 “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS QUE BRINDAN HERRAMIENTAS A LAS ENTIDADES</b>	

**TERRITORIALES PARA GARANTIZAR LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.**

61

**DECRETO LEGISLATIVO 438 DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO 417 DE 2020”.**

64

**DECRETO LEGISLATIVO 468 DE 2020 “POR EL CUAL SE AUTORIZAN NUEVAS OPERACIONES A LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A - FINDETER Y EL BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A. - BANCOLEX, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DE 2020”.**

65

**DECRETO LEGISLATIVO 467 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE URGENCIA EN MATERIA DE AUXILIOS PARA BENEFICIARIOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.**

67

**DECRETO LEGISLATIVO 440 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE URGENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL, CON OCASIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DERIVADA DE LA PANDEMIA COVID-19”.**

71

**DECRETO 499 DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL PARA LA ADQUISICIÓN EN EL MERCADO INTERNACIONAL DE DISPOSITIVOS MÉDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, ATENDIENDO CRITERIOS DE INMEDIATEZ COMO CONSECUENCIA DE LAS TURBULENCIAS DEL MERCADO INTERNACIONAL DE BIENES PARA MITIGAR LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID 19”.**

73

**DECRETO LEGISLATIVO 532 DE 2020 “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA EL INGRESO DE ESTUDIANTES A LOS PROGRAMAS DE PREGRADO EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, EN EL**

**MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 77

**DECRETO 461 DE 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA TEMPORALMENTE A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES PARA LA REORIENTACIÓN DE RENTAS Y LA REDUCCIÓN DE TARIFAS DE IMPUESTOS TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DE 2020”.** 79

**DECRETO 519 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DE LA VIGENCIA FISCAL DE 2020 Y SE EFECTÚA SU CORRESPONDIENTE LIQUIDACIÓN, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 86

**DECRETO 488 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE ORDEN LABORAL, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 97

**DECRETO 544 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL PARA LA ADQUISICIÓN EN EL MERCADO INTERNACIONAL DE DISPOSITIVOS MÉDICOS Y ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL, ATENDIENDO CRITERIOS DE INMEDIATEZ COMO CONSECUENCIA DE LAS TURBULENCIAS DEL MERCADO GLOBAL DE BIENES PARA MITIGAR LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19”.** 102

**DECRETO 545 DE 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA SUSPENDER TEMPORALMENTE EL REQUISITO DE INSINUACIÓN PARA ALGUNAS DONACIONES, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 106

**DECRETO 518 DE 2020, “POR EL CUAL SE CREA EL PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 108

**DECRETO LEGISLATIVO 535 DE 2020. “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO ABREVIADO DE**

**DEVOLUCIÓN Y/O COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR DE LOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS Y DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.**

112

**DECRETO 507 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FAVORECER EL ACCESO DE LOS HOGARES MÁS VULNERABLES A LOS PRODUCTOS DE LA CANASTA BÁSICA, MEDICAMENTOS Y DISPOSITIVOS MÉDICOS, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DE 2020”.**

114

**DECRETO 460 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO A CARGO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.**

120

**DECRETO 541 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ESPECIALES EN EL SECTOR DEFENSA, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.**

127

**DECRETO 537 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.**

129

**DECRETO 565 DE 2020, “POR EL CUAL SE IMPLEMENTA UNA MEDIDA TEMPORAL CON EL FIN DE PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS BENEFICIARIOS DEL SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO, DENOMINADO BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS BEPS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.**

130

**DECRETO 516 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN ABIERTA RADIODIFUNDIDA, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.**

133

**DECRETO 482 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE Y SU**

**INFRAESTRUCTURA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA, ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”. 138**

**DECRETO 512 DE 2020, “POR EL CUAL SE AUTORIZA TEMPORALMENTE A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES PARA REALIZAR MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”. 151**

**DECRETO 517 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR EL DECRETO 417 DE 2020”. 156**

**DECRETO 567 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES Y SE ASIGNAN A LOS PROCURADORES JUDICIALES DE FAMILIA FUNCIONES PARA ADELANTAR LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN, COMO AUTORIDADES JURISDICCIONALES TRANSITORIAS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”. 161**

**DECRETO 444 DE 2020, “POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS - FOME Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE RECURSOS, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”. 171**

**DECRETO LEGISLATIVO 553 DE 2020 “POR EL CUAL SE DEFINE LA TRANSFERENCIA ECONÓMICA NO CONDICIONADA PARA LOS ADULTOS MAYORES QUE SE ENCUENTRAN REGISTRADOS EN LA LISTA DE PRIORIZACIÓN DEL PROGRAMA COLOMBIA MAYOR Y SE DEFINE LA TRANSFERENCIA AL FONDO DE SOLIDARIDAD DE FOMENTO AL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL CESANTE ADMINISTRADO POR LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 176**

**DECRETO 562 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA CREAR UNA INVERSIÓN OBLIGATORIA TEMPORAL EN TÍTULOS DE DEUDA PÚBLICA, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”. 178**

**DECRETO 540 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS PARA MITIGAR EL ACCESO A LAS TELECOMUNICACIONES EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 179

**DECRETO 533 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA GARANTIZARLA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 181

**DECRETO 492 DE 2020, “POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE RECURSOS, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DE 2020”.** 184

**DECRETO 487 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS ESPECIALES RELACIONADAS CON EL SECTOR JUSTICIA Y DEL DERECHO EN MATERIA DE EXTRADICIÓN, CON OCASIÓN DEL "ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA" DECLARADA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, DERIVADA DE LA PANDEMIA COVID-19”.** 189

**DECRETO 573 DE 2020, “POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO EN RELACIÓN CON EL FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DE 2020”.** 191

**DECRETO 528 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 193

**DECRETO 561 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE CULTURA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 196

**DECRETO 539 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE BIOSEGURIDAD PARA MITIGAR, EVITAR LA PROPAGACIÓN Y**

**REALIZAR EL ADECUADO MANEJO DE LA PANDEMIA DEL  
CORONAVIRUS COVID-19, EN EL MARCO DEL ESTADO DE  
EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”. 197**

**DECRETO 572 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADICIONA EL  
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DE LA VIGENCIA FISCAL DE  
2020 Y SE EFECTÚA SU CORRESPONDIENTE LIQUIDACIÓN, EN EL  
MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA  
DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DE 2020” 200**

**III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 208**

**DECRETOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 208**

**DECRETO 770 DE 2020. 209**

**DECRETO 771 DE 2020. 209**

**DECRETO 772 DE 2020. 209**

**DECRETO 773 DE 2020. 209**

**DECRETO 774 DE 2020. 209**

**DECRETO 789 DE 2020. 209**

**DECRETO 796 DE 2020. 210**

**DECRETO 797 DE 2020. 210**

**DECRETO 798 DE 2020. 210**

**DECRETO 799 DE 2020. 210**

**DECRETO 800 DE 2020. 210**

**DECRETO 801 DE 2020. 210**

**DECRETO 802 DE 2020. 211**



<b>DECRETO 803 DE 2020.</b>	211
<b>DECRETO 804 DE 2020.</b>	211
<b>DECRETO 805 DE 2020.</b>	211
<b>DECRETO 806 DE 2020.</b>	211
<b>DECRETO 808 DE 2020.</b>	211
<b>DECRETO 807 DE 2020.</b>	212
<b>DECRETO 809 DE 2020.</b>	212
<b>DECRETO 810 DE 2020.</b>	212
<b>DECRETO 811 DE 2020.</b>	212
<b>DECRETO 812 DE 2020.</b>	212
<b>DECRETO 813 DE 2020.</b>	212
<b>DECRETO 814 DE 2020.</b>	213
<b>DECRETO 815 DE 2020.</b>	213
<b>DECRETO 816 DE 2020.</b>	213
<b>DECRETO 817 DE 2020.</b>	213
<b>DECRETO 818 DE 2020.</b>	213
<b>DECRETO 819 DE 2020.</b>	213
<b>DECRETO 820 DE 2020.</b>	214
<b>DECRETO 822 DE 2020.</b>	214

<b>DECRETO 825 DE 2020.</b>	214
<b>DECRETO 826 DE 2020.</b>	214
<b>DECRETO 829 DE 2020.</b>	214
<b>DECRETO 842 DE 2020.</b>	214
<b>DECRETO 843 DE 2020.</b>	215
<b>DECRETO 844 DE 2020.</b>	215
<b>DECRETO 845 DE 2020.</b>	215
<b>DECRETO 845 DE 2020.</b>	215
<b>DECRETO 847 DE 2020.</b>	215
<b>DECRETO 849 DE 2020.</b>	215
<b>DECRETO 858 DE 2020.</b>	215
<b>DECRETO 878 DE 2020.</b>	216
<b>DECRETO 881 DE 2020.</b>	216
<b>DECRETO 882 DE 2020.</b>	216
<b>DECRETO 885 DE 2020.</b>	216
<b>DECRETO 886 DE 2020.</b>	216
<b>DECRETO 887 DE 2020.</b>	216
<b>DECRETO 894 DE 2020.</b>	217
<b>DECRETO 900 DE 2020.</b>	217

**DECRETO 902 DE 2020.**

217



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  

---

**Vicepresidencia**

## **COMPILACIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL**

### **INFORMATIVO DE VICEPRESIDENCIA No. 304**

### **JUNIO 2020**

#### **I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

La información sobre los Proyectos de Acto Legislativo y de Ley es extractada de las Gacetas del Congreso del mes de junio de 2020, que fueron publicadas en la página web de la Secretaría General del Senado de la República.

#### **1. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

##### **-Trámite:**

##### **Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, segunda vuelta Senado, texto definitivo plenaria Cámara, informe de ponencia, texto

aprobado para segundo debate, segunda vuelta Senado, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Acto Legislativo número 182 de 2019 Cámara, 23 de 2019 Senado. Tiene como objetivo modificar el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, para crear la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca. Gacetas 248, 291, 378 y 380 de 2020.

### **Pena de prisión perpetua.**

Se presentaron: informes de ponencias para primer debate, segunda vuelta, texto aprobado en plenaria, texto definitivo plenaria, informes de ponencias para segundo debate, segunda vuelta, texto aprobado en Comisión Primera de Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, 21 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara. Modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable. Gacetas 278, 279, 313, 323 y 369 de 2020.

## **2. PROYECTOS DE LEY**

### **-Trámite:**

### **Ambiente sano y protección del ambiente.**

Se presentó informe de ponencia negativa para primer debate Cámara al Proyecto de Ley número 186 de 2019 Cámara. Busca derogar los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, con el objetivo de garantizar el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y a la protección del ambiente. Gaceta 243 de 2020.

### **Participantes en la operación Jaque.**

Se presentaron: ponencia para primer debate en Cámara, pliego de modificaciones, informe de ponencia para segundo debate en Cámara, textos propuestos, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 103 de 2018 Senado, 297 de 2019 Cámara. Tiene como

objetivo rendir honores a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia por la operación Jaque. Gacetas 243, 289, 402 y 403 de 2020.

#### **Autoridades portuarias.**

Se presentó fe de erratas del informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 023 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 188 de 2019 Cámara. Tiene como intención crear y organizar las autoridades portuarias regionales. Gaceta 245 de 2020.

#### **Protección del territorio marino-costero.**

Se presentó informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 073 de 2019 Cámara. Dicta medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del territorio marino-costero, así como crea mecanismos de financiación. Gaceta 245 de 2020.

#### **Adjudicación de terrenos baldíos a pobladores rurales.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 326 de 2020 Cámara. Tiene como objetivo adjudicar terrenos baldíos a pobladores rurales de escasos recursos en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables. Gaceta 245 de 2020.

#### **Géneros musicales.**

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 229 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 137 de 2019 Cámara. Brinda reconocimiento a los géneros musicales colombianos por medio de la institucionalización de un día de celebración nacional para cada uno según su incidencia en nuestro país. Gaceta 246 de 2020.

#### **Respeto y dignificación del talento humano en salud.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 331 de 2020 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 334 de 2020 Cámara. Tiene como objeto contribuir al fortalecimiento y a la dignificación del talento humano en salud en el territorio colombiano, propendiendo por la calidad en la formación y garantizando condiciones de pago justo y oportuno. Gaceta 246 de 2020.

### **Reforma al Código de Procedimiento Penal.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 235 de 2019 Senado. Tiene como finalidad reformar el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), con el objetivo de optimizar el desarrollo del sistema penal acusatorio. Gaceta 249 de 2020.

### **Agricultura familiar en los hogares.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate de Comisión Quinta de Senado, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 86 de 2019 Senado. Tiene como objetivo reconocer y dictar disposiciones para la protección del traspasio y la agricultura familiar en los hogares urbanos y campesinos colombianos. Gaceta 255 de 2020.

### **Regulación del mercado de medicamentos.**

Se presentaron: conceptos jurídicos del Ministerio de Salud y Protección Social, de la Superintendencia de Industria y Comercio, y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, informe de ponencia para primer debate en Senado y texto propuesto al Proyecto de Ley número 102 de 2019 Senado. Tiene como objetivo establecer una política pública orientada a la equidad en el acceso y el uso óptimo de medicamentos. Gacetas 255, 413 y 428 de 2020.

### **Servicio de traslado de pacientes.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 105 de 2019 Cámara. Tiene como propósito autorizar a los cuerpos de bomberos de Colombia la prestación del servicio de traslado de pacientes en salud. Gaceta 256 de 2020.

### **Lucha contra el dopaje.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 302 de 2019 Cámara. Tiene como propósito adoptar medidas de lucha contra el dopaje en el deporte. Gaceta 256 de 2020.

### **Hábeas data con relación a la información financiera.**

Se presentaron: cartas de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate, y del Departamento Nacional de Planeación, informe de conciliación, texto conciliado, y texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley Estatutaria número 62 de 2019 Senado, 314 de 2019 Cámara. Modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y dicta disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. Gacetas 256, 280, 281 y 282 de 2020.

### **Cigarrillo electrónico.**

Se presentaron: cartas de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia y del Instituto de Ciencia Política, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 174 de 2018 Senado, 218 de 2019 Cámara. Tiene como intención modificar la Ley 1335 de 2009 -Ley Antitabaco-, en relación con el consumo de cigarrillos electrónicos y vapeadores. Gacetas 256, 321 y 331 de 2020.

### **Beneficios para los pescadores artesanales.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 30 de 2019 Senado. Tiene como propósito expedir normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia. Gaceta 258 de 2020.

### **Repatriación de cuerpos que se encuentran en el exterior.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate en Comisión Tercera del Senado, informe de ponencia para segundo debate en plenaria de Senado, pliegos de modificaciones, textos propuestos y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 196 de 2018 Cámara, 206 de 2019 Senado. Busca crear mecanismos para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior. Gacetas 258 y 339 de 2020.

### **Herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, informe de ponencia para segundo debate, texto propuestos y texto aprobado al Proyecto de Ley número 099 de 2018



Cámara, 248 de 2019 Senado. Tiene como finalidad dictar disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos. Gacetas 258 y 286 de 2020.

#### **Entrenador deportivo.**

Se presentó texto rehecho al Proyecto de Ley número 104 de 2015 Cámara, 166 de 2016 Senado. Tiene como objetivo reglamentar la actividad del (la) entrenador(a) deportivo(a). Gaceta 282 de 2020.

#### **Gratuidad de la educación superior para personas con discapacidad.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 337 de 2020 Cámara. Tiene por objeto fortalecer el acceso a la educación superior para personas con discapacidad, con el fin de otorgar gratuidad para lograr el ingreso a esta. Gaceta 282 de 2020.

#### **Fomento de una vida saludable en las instituciones de educación.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 96 de 2019 Senado. Tiene como intención crear un proyecto pedagógico para el fomento de una vida saludable en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país. Gaceta 284 de 2020.

#### **Lactancia materna.**

Se presentaron: conceptos jurídicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de Educar Consumidores al texto propuesto en primer debate, de la Liga de la Leche Colombiana, y de IBFAN al Proyecto de Ley número 129 de 2019 Senado. Fomenta, protege y apoya la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil, a fin de lograr una nutrición segura, adecuada, suficiente, fomentar la alimentación saludable, prevenir el sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles. Gacetas 284 y 374 de 2020.

#### **Trabajo con plataformas digitales.**

Se presentó concepto jurídico de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico al Proyecto de Ley número 190 de 2019 Senado. Regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de empresas de intermediación digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia. Gaceta 284 de 2020.

### **Menores con cáncer.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 027 de 2018 Cámara, 266 de 2019 Senado. Establece medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y declara la atención integral como prioritaria a los menores con cáncer. Gacetas 285, 362 y 363 de 2020.

### **Atención de los procesos de violencia intrafamiliar.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en la Comisión Primera al Proyecto de Ley número 225 de 2018 Cámara, 291 de 2019 Senado. Establece mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece la capacidad institucional de las Comisarías de Familia. Gaceta 285 de 2020.

### **Contratación estatal.**

Se presentaron informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara. Modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, en relación con la contratación estatal y con el proceso de selección mediante licitación pública. Gacetas 286 y 287 de 2020.

### **Pruebas con animales en productos cosméticos.**

Se presentaron: informes de Comisión Accidental, texto propuesto, informe de conciliación y texto definitivo aprobado en sesión plenaria al Proyecto de Ley número 120 de 2018 Cámara, 264 de 2019 Senado. Prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales. Gacetas 286, 312, 344, 355 y 363 de 2020.

### **Reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, informe de ponencia para segundo debate y textos propuestos al Proyecto de Ley

número 297 de 2020 Senado. Tiene como intención modificar la Ley 142 de 1994, y elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales. Gacetas 286 y 310 de 2020.

#### **Niños con trastornos de aprendizaje.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate en Senado, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 296 de 2018 Cámara, 257 de 2019 Senado. Busca garantizar la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con trastornos de aprendizaje. Gaceta 286 de 2020.

#### **Actividad congresional.**

Se presentó informe de Subcomisión al Proyecto de Ley número 039 de 2019 Cámara. Tiene como objetivo establecer condiciones de transparencia y acceso a la información de la actividad congresional. Gaceta 287 de 2020.

#### **Servicio de transporte escolar.**

Se presentó informe de Subcomisión al Proyecto de Ley número 144 de 2018 Senado, 275 de 2019 Cámara. Dicta disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso. Gaceta 287 de 2020.

#### **Regiones donde se extraen recursos naturales no renovables.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto, y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 164 de 2019 Cámara. Establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables. Gaceta 288 de 2020.

#### **Servicio socioambiental.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 253 de 2019 Cámara. Establece el servicio socioambiental obligatorio, para preservar y mantener el ambiente y los ecosistemas en Colombia, a través de la reforestación de las zonas críticas y afectadas mediante la implementación de un requisito de grado para los estudiantes del país. Gaceta 289 de 2020.

**Pesca de tiburones.**

Se presentaron: ponencia para primer debate, modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 286 de 2019 Cámara. Tiene como propósito prohibir la pesca de tiburones y la comercialización de aletas en el mar territorial colombiano. Gaceta 289 de 2020.

**Redes sociales.**

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 176 de 2019 Cámara. Tiene como intención regular las políticas de uso y apropiación de las redes sociales en internet con el objetivo de proteger a los usuarios de estas. Gaceta 290 de 2020.

**Pago de peajes por las ambulancias.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, modificaciones y articulado propuesto al Proyecto de Ley número 254 de 2019 Cámara. Busca exceptuar del pago de tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la nación a las ambulancias, sean de carácter público o privado, en todo el territorio nacional. Gaceta 290 de 2020.

**Sustitución de la pena de prisión.**

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 350 de 2020 Cámara. Busca modificar y ampliar artículos del Decreto 546 del 14 de abril de 2020, “por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Gaceta 290 de 2020.

**Cáncer de mama.**

Se presentaron: carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate y texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 259 de 2019 Cámara. Busca establecer medidas para el diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del cáncer de mama. Gacetas 290 y 367 de 2020.

### **Programas académicos de maestría y doctorado.**

Se presentaron: informe de ponencia, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta de Senado al Proyecto de Ley número 195 de 2019 Senado. Tiene como objetivo que institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estén autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado. Gaceta 291 de 2020.

### **Protección del prepensionado.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 147 de 2019 Cámara. Tiene por objeto proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos de que goza. Gaceta 299 de 2020.

### **Construcción sostenible.**

Se presentó informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 208 de 2019 Cámara. Tiene como intención fijar parámetros para otorgar beneficios e incentivos para el fomento e implementación de construcción sostenible. Gaceta 299 de 2020.

### **Ampliación de las fechas de presentación y aprobación de los planes de desarrollo territoriales.**

Se presentó ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 341 de 2020 Cámara. Adiciona un artículo transitorio a la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, para establecer medidas excepcionales, para ampliar las fechas de presentación y aprobación de los planes de desarrollo territoriales, garantizando los procedimientos establecidos en la ley y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Gaceta 299 de 2020.

### **Niñez y adolescencia indígena.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto en Cámara y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 202 de 2019 Cámara. Institucionaliza en el calendario nacional el 26 de agosto como el día nacional de la niñez y adolescencia indígena colombiana, para reivindicar su importancia como sujetos de derechos, de especial protección y consolidar en el país una cultura de protección y reconocimiento hacia los mismos. Gaceta 300 de 2020.

### **Licencia parental.**

Se presentó informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 129 de 2019 Cámara. Crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial y el fuero de protección parental, y modifica los artículos 236, 239, 240 y 241 del Código Sustantivo del Trabajo. Gaceta 300 de 2020.

### **Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años.**

Se presentaron: informes de ponencias para segundo debate, texto propuesto en Cámara, carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 17 de 2018 Senado, 400 de 2019 Cámara. Crea el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para el año 2033. Gacetas 301, 321, 390 y 393 de 2020.

### **Planes de desarrollo a nivel territorial.**

Se presentó texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara al Proyecto de Ley número 095 de 2019 Cámara. Dicta disposiciones para realizar monitoreo y evaluación a la implementación de los planes de desarrollo, en especial a nivel territorial. Gaceta 301 de 2020.

### **Empresas lideradas por mujeres.**

Se presentó texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara al Proyecto de Ley número 157 de 2019 Cámara. Establece incentivos para la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres. Gaceta 301 de 2020.

### **Oportunidades laborales para los jóvenes.**

Se presentó texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara al Proyecto de Ley número 169 de 2019 Cámara. Crea un régimen especial en materia tributaria en ciudades y municipios, para atraer inversión nacional y extranjera, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y a la generación de empleo juvenil. Gaceta 301 de 2020.

### **Formación y educación de la fuerza pública.**

Se presentó texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara al Proyecto de Ley número 201 de 2019 Cámara. Tiene como intención establecer incentivos tributarios para la formación y educación de la fuerza pública. Gaceta 301 de 2020.

### **Pago anticipado de créditos.**

Se presentaron: texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 315 de 2019 Cámara, 52 de 2018 Senado. Tiene como finalidad regular el pago anticipado de créditos. Gacetas 301, 302, 390 y 393 de 2020.

### **Programas de atención a la primera infancia.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 234 de 2019 Cámara. Establece lineamientos para la continuidad del talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel. Gaceta 301 de 2020.

### **Uso de símbolos patrios.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 016 de 2019 Cámara. Tiene como finalidad incentivar el uso de símbolos patrios. Gaceta 301 de 2020.

### **Protección al campesino.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 230 de 2019 Cámara. Tiene como propósito crear la categoría especial de campesino o campesina, y expide normas para su protección, con enfoque diferencial. Gaceta 302 de 2020.

### **Altura máxima de las construcciones aledañas de los aeropuertos.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 323 de 2020 Cámara. Modifica los artículos 1823 y 1824 del Decreto 410 de 1971, para devolver la facultad de

determinar las superficies de despeje y la altura máxima de las construcciones y plantaciones aledañas de los aeropuertos a las entidades territoriales. Gaceta 302 de 2020.

#### **Fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate en plenaria de Cámara, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 135 de 2019 Cámara. Establece un procedimiento más equitativo en la destinación de los recursos del fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina creado en el artículo 130 de la Ley 488 de 1998. Gaceta 302 de 2020.

#### **Intereses de los créditos educativos otorgados por el Icetex.**

Se presentaron: informes de ponencias para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 217 de 2019 Cámara. Su intención es establecer el no cobro de intereses de los créditos educativos otorgados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). Gacetas 303 y 318 de 2020.

#### **Recursos para investigación en universidades públicas.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 238 de 2019 Cámara. Tiene por objeto garantizar recursos para la investigación de las universidades públicas provenientes del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Sistema General de Regalías. Gaceta 303 de 2020.

#### **Formación en valores ciudadanos.**

Se presentaron: ponencia para primer debate, ponencia para segundo debate, textos propuestos y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta en Senado al Proyecto de Ley número 370 de 2019 Cámara, 289 de 2020 Senado. Modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013, para fortalecer la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media. Gacetas 304 y 340 de 2020.

#### **Posesión de los bienes de los municipios.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 159 de 2019 Senado. Modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, y establece el



procedimiento para que los municipios acrediten la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público. Gaceta 305 de 2020.

#### **Práctica del aleteo del tiburón.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 269 de 2019 Senado. Busca adicionar la Ley 599 de 2000 - Código Penal, con el objetivo de penalizar la práctica del aleteo del tiburón. Gaceta 305 de 2020.

#### **Inserción de los jóvenes colombianos.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto aprobado, fe de erratas, informe de conciliación, texto conciliado y fe de erratas al Proyecto de Ley número 232 de 2018 Cámara, 131 de 2019 Senado. Su propósito es dictar normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes. Gacetas 305, 327, 390, 391 y 403 de 2020.

#### **Corporaciones Autónomas Regionales.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, textos propuestos, texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta, concepto jurídico y proposiciones modificatorias de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley número 206 de 2018 Cámara, 278 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 243 de 2018 Cámara y con el Proyecto de Ley número 323 de 2019 Cámara. Modifica la Ley 99 de 1993, y establece mecanismos para la transparencia y gobernanza de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Gacetas 306, 308, 346, 358 y 374 de 2020.

#### **Tapabocas inclusivos.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 311 de 2020 Senado. Tiene como objeto establecer la disposición de tapabocas inclusivos en las entidades públicas, privadas y mixtas, que atiendan público, de tal forma que a través de éstos se permita y garantice la comunicación con personas con discapacidad auditiva que hacen unos de la lectura de labios para poder interactuar. Gacetas 298 y 307 de 2020.

**Pago en el ámbito mercantil.**

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, informe de ponencia para cuarto debate ante la plenaria de Senado, texto propuesto, texto definitivo, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 181 de 2018 Cámara, 185 de 2019 Senado. Tiene como propósito adoptar normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y dicta otras disposiciones en materia de pago y facturación. Gacetas 304, 307, 381 y 383 de 2020.

**Plásticos de un solo uso.**

Se presentaron conceptos jurídicos de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 80 de 2019 Senado, acumulado con los Proyectos de Ley números 35, 60, 66 y 71 de 2019 Senado. Establece medidas tendientes a la reducción de la producción y el consumo, de los plásticos de un solo uso en el territorio nacional, se regula un régimen de transición para reemplazar progresivamente por alternativas reutilizables, biodegradables u otras cuya degradación no genere contaminación. Gacetas 307 y 388 de 2020.

**Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de Ley número 041 de 2018 Cámara, 58 de 2019 Senado. Tiene como objeto modificar y adicionar la Ley 47 de 1993, en relación con la contribución para el uso de la infraestructura pública turística del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Gaceta 309 de 2020.

**Tasa pro deporte y recreación.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto definitivo aprobado en primer debate, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 221 de 2018 Cámara, 255 de 2019 Senado. Faculta a las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales para crear una tasa pro deporte y recreación, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar y estimular el deporte y

la recreación conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales. Gacetas 310, 394 y 397 de 2020.

#### **Ecosistemas acuáticos.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 78 de 2019 Senado. Tiene como propósito crear el fondo para la restauración y conservación de ecosistemas acuáticos, con el objetivo de que en el país se priorice su recuperación. Gaceta 310 de 2020.

#### **Incapacidades médicas.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 113 de 2019 Senado. Modifica los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, y el 67 de la Ley 1753 de 2015, en relación con las incapacidades médicas de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS). Gaceta 310 de 2020.

#### **Lenguaje de señas.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley número 179 de 2018 Cámara, 50 de 2019 Senado. Crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC), con el objetivo de concertar la política pública para sordos del país. Gaceta 310 de 2020.

#### **Racionalización de trámites.**

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate, texto definitivo aprobado en sesiones plenarias, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 287 de 2018 Cámara, 98 de 2019 Senado. Establece disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites. Gacetas 310, 344, 353 y 355 de 2020.

#### **Seguro agropecuario.**

Se presentaron: conceptos jurídicos de la Sociedad de Agricultores de Colombia, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate, informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta

al Proyecto de Ley número 037 de 2018 Cámara, 172 de 2019 Senado. Tiene como objetivo modificar disposiciones de la Ley 69 de 1993, y otorgar seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario. Gacetas 310, 347 y 388 de 2020.

#### **Prácticas laborales como experiencia profesional.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 191 de 2018 Senado, 316 de 2019 Cámara. Tiene como finalidad reconocer las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada. Gaceta 311 de 2020.

#### **Seguridad de los biciusuarios.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, textos propuestos y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 165 de 2018 Cámara, 291 de 2020 Senado. Tiene como objetivo crear medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país. Gacetas 312 y 352 de 2020.

#### **Funciones de los empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate en plenaria de Senado, texto aprobado en la Comisión Primera, concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley Orgánica número 396 de 2019 Cámara, 135 de 2019 Senado. Interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, en relación con las funciones de los empleados y contratistas de las Unidades de Trabajo Legislativo. Gacetas 312, 347, 393 y 397 de 2020.

#### **Reducción de la jornada laboral.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, modificaciones, texto propuesto y concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 212 de 2019 Senado. Tiene como propósito reducir la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores. Gacetas 312 y 427 de 2020.

#### **Trabajo para adultos mayores.**

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informe de ponencia para segundo debate en Senado, pliego de

modificaciones, texto propuesto, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 111 de 2018 Cámara, 280 de 2019 Senado. Tiene como intención adoptar medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores. Gacetas 312, 314, 406 y 407 de 2020.

#### **Entidades de apoyo a la salud.**

Se presentó concepto jurídico de ACEMI Proyecto de Ley número 279 de 2019 Senado. Tiene como objetivo establecer la óptima acreditación de calidad en salud, y crear las entidades de apoyo a la salud. Gaceta 312 de 2020.

#### **Violencia sexual cibernética.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en la Comisión Primera de Senado al Proyecto de Ley número 154 de 2019 Senado. Tiene como objetivo tipificar el delito de violencia sexual cibernética. Gaceta 314 de 2020.

#### **Diferendos limítrofes.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto definitivo aprobado en plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 122 de 2018 Cámara, 273 de 2019 Senado. Tiene como finalidad modificar el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011, “Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”, con relación a la solución de diferendos limítrofes. Gaceta 314 de 2020.

#### **Asentamientos humanos ilegales.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de Senado, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 199 de 2018 Cámara, 261 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 305 de 2018 Cámara. Tiene como objetivo dictar normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales. Gacetas 315, 395 y 398 de 2020.

#### **Municipio de Puerto Colombia, Atlántico.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 145 de 2019 Senado.

Tiene como propósito incluir al municipio de Puerto Colombia, Atlántico en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena). Gaceta 316 de 2020.

#### **Atención de pacientes con cáncer.**

Se presentaron: informe de ponencia y articulado propuesto para primer debate en Cámara al Proyecto de Ley número 343 de 2020 Cámara. Tiene como intención modificar la Ley 1384 de 2010, y adopta el enfoque de alta carga de la enfermedad para la atención de pacientes con cáncer. Gaceta 317 de 2020.

#### **Desconexión en la relación laboral.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 360 de 2020 Cámara. Tiene como intención modificar la Ley 1221 de 2008, para regular la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria. Gaceta 317 de 2020.

#### **Pérdidas gestacionales.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 329 de 2020 Cámara. Tiene por objeto crear el Registro Especial de Pérdidas Gestacionales (REPG), administrado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Gaceta 318 de 2020.

#### **Tarifa para expedición de licencias de conducción.**

Se presentaron: informe de subcomisión y fe de erratas al Proyecto de Ley número 066 de 2019 Cámara. Tiene como finalidad establecer la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para las personas más vulnerables. Gacetas 318 y 335 de 2020.

#### **Servicio de transporte escolar.**

Se presentaron: informe de subcomisión, pliego de modificaciones acordado, texto propuesto, fe de erratas, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 144 de 2018 Senado, 275 de 2019 Cámara. Dicta disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso. Gacetas 318, 356, 396 y 401 de 2020.

### **Uso productivo de la guadua y el bambú.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Quinta al Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado, 276 de 2019 Cámara. Tiene como propósito incentivar el uso productivo de la guadua y el bambú, y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional. Gaceta 319 de 2020.

### **Pasos de fauna.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado en la Comisión Quinta al Proyecto de Ley número 132 de 2019 Cámara. Establece los pasos de fauna como estrategia para la preservación, prevención y mitigación de los ecosistemas y la biodiversidad en las vías terrestres. Gaceta 320 de 2020.

### **Servicio exterior.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto en plenaria y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 51 de 2018 Senado, 317 de 2019 Cámara. Establece normas sobre servicio exterior, y pretende asegurar que los representantes del Estado colombiano en el exterior, entiéndase Embajadores y Cónsules Generales, tengan un mínimo de conocimiento de los asuntos que les son propios a sus cargos. Gaceta 320 de 2020.

### **Inserción laboral para jóvenes.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 089 de 2019 Cámara. Establece medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior, y dicta otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes. Gaceta 321 de 2020.

### **Sustitución de vehículos de tracción animal.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 108 de 2019 Cámara. Busca modificar el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, y establece medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional. Gaceta 321 de 2020.

### **Prevención de la violencia sexual contra los menores.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 220 de 2019 Cámara. Modifica la ley 1146 de 2007, y busca crear el sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual de los niños, niñas y adolescentes. Gaceta 321 de 2020.

### **Castigo físico contra niños y adolescentes.**

Se presentaron: carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 179 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 212 de 2019 Cámara. Prohíbe el uso del castigo físico, los tratos crueles, humillantes o degradantes y cualquier tipo de violencia como método de corrección contra niñas, niños y adolescentes. Gacetas 321 y 367 de 2020.

### **Sistema Braille en los empaques de los productos.**

Se presentaron: carta de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, informe de Subcomisión, texto aprobado en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Cámara, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 63 de 2018 Senado, 211 de 2019 Cámara. Adopta el uso del Sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público. Gacetas 321, 356, 360 y 362 de 2020.

### **Deudores de multas de tránsito.**

Se presentaron: informe de Comisión Accidental, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 133 de 2018 Cámara, 181 de 2019 Senado. Busca establecer amnistía a los deudores de multas de tránsito, se posibilita la suscripción de acuerdos de pago por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito. Gacetas 322, 393 y 397 de 2020.

### **Pensión por actividades de alto riesgo para la salud.**

Se presentaron: informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 89 de 2019 Senado. Adopta los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión



especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Gacetas 324 y 332 de 2020.

### **Seguridad vial.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 284 de 2018 Cámara, 27 de 2019 Senado. Tiene como propósito modificar y adicionar la Ley 1503 de 2011, y dicta otras disposiciones en seguridad vial y tránsito. Gacetas 326, 400 y 401 de 2020.

### **Comisiones.**

Se presentaron: texto definitivo plenaria Cámara, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 113 de 2018 Senado, 264 de 2019 Cámara. Modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016, para armonizar la ejecución de las comisiones. Gacetas 321, 327 y 335 de 2020.

### **Mujeres en etapa lactante del régimen subsidiado en salud.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 124 de 2019 Senado. Tiene como objetivo establecer un mecanismo de apoyo a las mujeres en etapa lactante del régimen subsidiado en salud. Gaceta 327 de 2020.

### **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Alto y Medio San Jorge.**

Se presentó informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 197 de 2019 Cámara. Tiene como objetivo modificar el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, para crear la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Alto y Medio San Jorge. Gaceta 330 de 2020.

### **Estabilidad laboral de las mujeres embarazadas.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto en Cámara y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 162 de 2019 Cámara. Tiene como objetivo fortalecer la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación. Gaceta 330 de 2020.

### **Recicladores de oficio.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto Proyecto de Ley número 027 de 2019 Cámara. Adiciona el Decreto número 1077 de 2015, “Por el medio el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, en relación con los recicladores de oficio. Gaceta 335 de 2020.

### **Fondo de salvamento de prestadores de salud.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 344 de 2020 Cámara. Modifica la Ley 1438 de 2011, para crear el fondo de salvamento de prestadores de salud para sanear las cuentas no pagadas por parte de las entidades promotoras de salud que entren en proceso de liquidación. Gaceta 335 de 2020.

### **Financiamiento agrícola.**

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate de Comisión Quinta de Senado y texto propuesto al Proyecto de Ley número 88 de 2019 Senado. Crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola denominado (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia. Gaceta 336 de 2020.

### **Fomento de la apicultura.**

Se presentaron: ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 250 de 2019 Senado. Tiene por objeto crear mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura y la meliponicultura. Gaceta 336 de 2020.

### **Creación de municipios.**

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 276 de 2019 Senado. Modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000, con el objetivo de adicionar las excepciones a las Asambleas Departamentales para crear municipios. Gaceta 336 de 2020.

### **Jóvenes en el sector productivo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 81 de 2019 Senado. Tiene como objetivo

modificar y adicionar la Ley 1780 de 2016, y genera incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo. Gaceta 337 de 2020.

#### **Generación de empleo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 115 de 2019 Senado. Tiene como objetivo fomentar la generación de empleo, y fortalece el pequeño empresario y emprendedor. Gaceta 337 de 2020.

#### **Programa de renta básica de emergencia.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 310 de 2020 Senado. Busca modificar el Decreto Ley 518 de 2020 “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, y crea la renta básica de emergencia. Gacetas 337 y 366 de 2020.

#### **Modificaciones al Código Nacional de Policía y Convivencia.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en la Comisión Primera de la Cámara al Proyecto de Ley número 265 de 2018 Cámara, acumulado con los Proyectos de Ley números 313 de 2019 Cámara, 315 de 2019 Cámara, 325 de 2019 Cámara y 348 de 2019 Cámara. Tiene como objetivo modificar algunas disposiciones de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia. Gaceta 338 de 2020.

#### **Categoría de Distrito Especial.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera de Senado al Proyecto de Ley número 344 de 2019 Cámara, 228 de 2019 Senado. Busca categorizar las ciudades Villavicencio (Meta) y Popayán (Cauca) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo. Gaceta 338 de 2020.

#### **Pequeños y medianos establecimientos de alojamiento.**

Se presentaron: informe de ponencia para cuarto debate ante el Senado, texto propuesto, texto definitivo aprobado en primer debate y concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley número 043 de 2018 Cámara, 233 de

2019 Senado. Crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística. Gacetas 339 y 388 de 2020.

#### **Licencia matrimonial.**

Se presentaron: informe de Subcomisión a la ponencia positiva para primer debate, informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones y textos propuestos al Proyecto de Ley número 116 de 2018 Cámara, 232 de 2019 Senado. Modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el objetivo de otorgar una licencia remunerada para aquellas parejas que contraen matrimonio. Gacetas 340 y 413 de 2020.

#### **Derogatoria de disposiciones relacionadas con derechos laborales.**

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informes de ponencias para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 41 de 2019 Senado. Deroga algunas disposiciones respecto de los derechos laborales, que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo. Gacetas 342 y 414 de 2020.

#### **Protección de la niñez.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 167 de 2019 Senado. Su objetivo es la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena. Gaceta 342 de 2020.

#### **Cuidadores familiares de personas dependientes.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 169 de 2019 Senado. Tiene como intención garantizar los derechos de los cuidadores familiares de personas dependientes, y modifica parcialmente la Ley 100 de 1993. Gaceta 342 de 2020.

#### **Mercado laboral para los jóvenes.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 042 de 2018 Cámara, 239 de 2019 Senado. Tiene como propósito facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años. Gaceta 342 de 2020.

### **Agricultura campesina, familiar y comunitaria.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto aprobado por la Comisión Quinta, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 139 de 2018 Cámara, 26 de 2019 Senado. Establece mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. Gacetas 344, 404 y 405 de 2020.

### **Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera de Senado al Proyecto de Ley número 07 de 2019 Senado. Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, y dicta disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción. Gaceta 345 de 2020.

### **Lucha contra la corrupción.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en la Comisión Segunda al Proyecto de Ley número 248 de 2019 Cámara. Modifica y adiciona la Ley 668 de 2001, crea la Beca Pedro Pascasio Martínez, y establece el procedimiento para efectuar la elección de los ganadores de las Medallas “Luis Carlos Galán de Lucha contra la Corrupción” y “Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana”. Gaceta 348 de 2020.

### **Descuento en el seguro obligatorio de accidentes de tránsito.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 110 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 165 de 2019 Senado. Estimula la conducta ejemplar frente a las normas de tránsito mediante aplicación de un descuento en la tarifa del seguro obligatorio de accidentes de tránsito SOAT. Gaceta 349 de 2020.

### **Desarrollo de la apicultura.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate de la

Comisión Quinta al Proyecto de Ley número 53 de 2019 Senado acumulado con el Proyecto de Ley número 103 de 2019 Senado. Busca crear mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la Apicultura en Colombia. Gaceta 351 de 2020.

**Contratos de explotación de recursos naturales no renovables.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto aprobado en primer debate en Comisión Quinta, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 329 de 2019 Cámara, 132 de 2019 Senado. Establece criterios de priorización en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios en los planes y programas de inversión social de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Gacetas 352, 408 y 409 de 2020.

**Maltrato y abandono animal.**

Se presentaron: informe de Subcomisión y texto propuesto por la Comisión Accidental al Proyecto de Ley número 079 de 2018 Cámara, 235 de 2019 Senado. Adopta medidas tendientes a proteger la vida de los animales, prevenir su abandono y crear pautas de protección a la tenencia y cuidado. Gaceta 354 de 2020.

**Generación de empleo juvenil.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 169 de 2019 Cámara. Crea un régimen especial en materia tributaria en las ciudades y municipios del país con mayores niveles de desempleo, para la generación de empleo juvenil. Gaceta 356 de 2020.

**Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.**

Se presentaron: enmienda al informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Ley Orgánica número 193 de 2019 Cámara. Tiene como objetivo adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Gaceta 359 de 2020.

**Modelo de educación digital y flexible.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 332 de 2020 Cámara. Establece las bases para un modelo educativo que utilice como herramientas de transmisión del

conocimiento las tecnologías de la información y las comunicaciones, a través de plataformas digitales y el servicio público de internet, mediante la prestación del derecho fundamental y servicio educativo de manera virtual, con el fin de aumentar la cobertura, reducir costos y aumentar la calidad educativa en todos los ciclos de formación. Gaceta 359 de 2020.

#### **Cotización al sistema general de pensiones.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto Proyecto de Ley número 352 de 2020 Cámara. Deroga el Decreto Legislativo 558 del 15 abril de 2020, proferido en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República en materia pensional que disminuye temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones y dicta otras disposiciones relacionadas con los pensionados en modalidad de retiro programado. Gaceta 359 de 2020.

#### **Renta vida.**

Se presentaron: ponencia para primer debate y texto propuesto en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara al Proyecto de Ley número 359 de 2020 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 340 de 2020 Cámara. Crea como política de Estado la Renta Vida como derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional, que consistirá en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno nacional, que será de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable. Gaceta 359 de 2020.

#### **Calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva.**

Se presentaron: ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en la Comisión Primera al Proyecto de Ley número 268 de 2019 Cámara. Busca establecer principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial. Gaceta 360 de 2020.

#### **Generación de empleo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate en Cámara, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 320 de 2020 Cámara. Busca modificar la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo, con el fin de otorgarle beneficios tributarios a los

empleadores que vinculen laboralmente a hombres mayores de 50 años. Gaceta 361 de 2020.

**Emisoras comunitarias deudoras de multas.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 289 de 2019 Cámara. Establece una amnistía para las emisoras comunitarias deudoras de multas y amonestaciones por infracciones al servicio de radiodifusión sonora. Gaceta 362 de 2020.

**Violencia política contra la mujer.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 04 de 2019 Senado. Tiene como propósito dictar normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra la mujer. Gaceta 363 de 2020.

**Sistema General de Participaciones.**

Se presentaron: texto definitivo aprobado en sesión plenaria, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 213 de 2018 Cámara, 288 de 2019 Senado. Adiciona la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones (SGP), en relación con la destinación de recursos. Gacetas 363, 365 y 368 de 2020.

**Conciliación de la vida laboral y familiar.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 126 de 2019 Senado. Determina los lineamientos para la elaboración de una política pública que concilia las responsabilidades familiares con la vida laboral. Gaceta 364 de 2020.

**Voto y sesiones virtuales en el Congreso.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley Orgánica número 327 de 2020 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 328 de 2020 Cámara. Dicta medidas para la modernización e implementación de herramientas tecnológicas para el funcionamiento del Congreso de la República, se implementan las sesiones remotas, el voto remoto, las sesiones mixtas. Gaceta 367 de 2020.



### **Funcionamiento de los biobancos.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 168 de 2019 Senado. Tiene como propósito regular el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica. Gaceta 370 de 2020.

### **Protección al sector cultural.**

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 356 de 2020 Cámara. Tiene como objetivo adicionar medidas a los Decretos Legislativos 475 del 2020 y 561 del 2020, para proteger al sector cultural vulnerable. Gaceta 372 de 2020.

### **Barrios de Bogotá declarados como patrimonio cultural.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado para primer al Proyecto de Ley número 284 de 2019 Cámara. Tiene como objetivo declarar patrimonio cultural nacional a algunos barrios de Bogotá por su carácter urbanístico. Gaceta 372 de 2020.

### **Fuero de cónyuge en condición de desempleado.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate en Senado y texto propuesto al Proyecto de Ley número 57 de 2019 Senado. Adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, y establece el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado. Gaceta 373 de 2020.

### **Protección y cuidado de la niñez.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 82 de 2019 Senado. Incluye dentro de las obligaciones del empleador, el reconocimiento y otorgamiento del derecho a licencia remunerada para el cuidado a la niñez a uno de los padres trabajadores o a quien detente el cuidado personal de un niño o niña menor de 12 años que padezca una enfermedad terminal. Gaceta 373 de 2020.

### **Retiro de cesantías.**

Se presentó informe de ponencia negativa para primer debate en Senado al Proyecto de Ley número 196 de 2019 Senado. Tiene como propósito modificar la Ley 50 de 1990, en relación con el retiro por parte del

trabajador de las sumas abonadas por concepto de cesantías del fondo al cual se encuentra afiliado. Gaceta 373 de 2020.

#### **Formalización de la actividad portuaria.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 189 de 2019 Senado. Tiene como objetivo buscar la formalización portuaria y la competitividad en la actividad portuaria del país. Gaceta 373 de 2020.

#### **Protección a personas con cáncer.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 111 de 2019 Senado. Tiene como propósito modificar la Ley 1384 de 2010, y dicta otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes. Gaceta 374 de 2020.

#### **Ambiente libre de plomo.**

Se presentaron: informe de conciliación y texto propuesto por la Comisión de Conciliación al Proyecto de Ley número 102 de 2018 Senado, 149 de 2019 Cámara. Garantiza el derecho de las personas a desarrollarse física e intelectualmente en un ambiente libre de plomo, fijando límites para su contenido en productos comercializados en el país. Gacetas 379 y 384 de 2020.

#### **Rio Grande de la Magdalena.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 91 de 2018 Senado, 298 de 2019 Cámara. Tiene como finalidad declarar al río Grande de la Magdalena como hidrovía. Gaceta 384 de 2020.

#### **Acceso a la vivienda.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto en plenaria Cámara y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 041 de 2019 Cámara. Dicta normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y fortalecer las medidas de saneamiento inmobiliario en áreas urbanas y rurales. Gaceta 387 de 2020.

**Familias múltiples.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto articulado propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 126 de 2019 Cámara. Tiene como propósito modificar y adicionar la Ley 1361 de 2009, "por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia", en relación con las familias múltiples. Gaceta 387 de 2020.

**Acción comunal.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 217 de 2018 Cámara acumulado con Proyecto de Ley número 192 de 2018 Cámara, 240 de 2019 Senado. Tiene como objetivo establecer mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal. Gaceta 392 de 2020.

**Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Primera de Senado al Proyecto de Ley número 125 de 2019 Cámara, 290 de 2020 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 180 de 2019 Cámara. Declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito de incesto, cometidos en menores de 18 años. Gaceta 392 de 2020.

**Recursos del Programa de Alimentación Escolar.**

Se presentaron: informe de conciliación, texto conciliado y fe de erratas al Proyecto de Ley número 239 de 2019 Senado, 181 de 2019 Cámara. Busca otorgar herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Gacetas 400, 407, 411 y 412 de 2020.

**Participación de las entidades territoriales.**

Se presentaron: informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 133 de 2018 Senado, 398 de 2019 Cámara. Tiene como objetivo promover la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables. Gacetas 400 y 403 de 2020.

### **Espacios públicos.**

Se presentaron: informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 67 de 2018 Senado, 405 de 2019 Cámara. Modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997, para garantizar la implementación efectiva de espacios públicos en los entes territoriales y prioriza las necesidades de niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad para su uso. Gacetas 408 y 409 de 2020.

### **Sistema de salud.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 117 de 2019 Senado. Busca hacer ajustes al sistema de salud, se redefinen aspectos de su funcionamiento, y dicta otras disposiciones orientadas a garantizar el derecho a la salud y la sostenibilidad del sistema. Gaceta 414 de 2020.

### **Omisión o denegación de urgencias en salud.**

Se presentó prórroga a ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 164 de 2019 Senado. Tiene como intención adicionar el Código Penal, y crea el tipo penal “omisión o denegación de urgencias en salud”. Gaceta 427 de 2020.

### **Reajuste anual de pensiones.**

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 40 de 2019 Senado. Señala que las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv). Gaceta 427 de 2020.

### **Reciclaje de envases de un solo uso.**

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 298 de 2020 Senado. Busca incentivar la gestión de reciclaje de envases de un solo uso, y crear el Sistema de Devolución y Retorno de Envases (SDR), el cual consistirá en reembolsar el 10% del valor del producto al consumidor final. Gaceta 427 de 2020.

**Vivienda de interés social y de interés prioritario.**

Se presentó concepto jurídico de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. al Proyecto de Ley número 144 de 2019 Senado. Tiene como intención reglamentar los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario. Gaceta 428 de 2020.

**Ejercicio de las libertades económicas.**

Se presentaron: ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 100 de 2018 Cámara, 215 de 2019 Senado. Tiene como objetivo dictar normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas. Gaceta 429 de 2020.

**II. JURISPRUDENCIA****CORTE CONSTITUCIONAL****Sentencias de Constitucionalidad**

La información que se consigna sobre las sentencias es obtenida en los Comunicados de Prensa publicados por la Corte Constitucional.

**Decreto Legislativo 469 de 2020, “Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“ ...

El Decreto 469 de 2020, proferido en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica, fue expedido con la finalidad de garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional. Específicamente, habilitó a la Corte Constitucional el levantamiento de la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

La Corte Constitucional encontró que el Decreto 469 de 2020 cumple plenamente con las exigencias formales establecidas en la Carta Política. La norma (i) es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020; (ii) cuenta con la firma de los 18 ministros de Despacho en titularidad; (iii) cumple con la carga de motivación, explicando su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen; y (iv) fue expedido dentro del tiempo legal permitido. Así mismo, atiende los requisitos materiales, en tanto superó los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación.

Dentro de los anteriores análisis, la Sala Plena explicó que, de un lado, el Consejo Superior de la Judicatura, como responsable del Gobierno y Administración de la Rama Judicial, puede decretar el cierre de los despachos judiciales, en cuya virtud, de conformidad con el artículo 48 del Decreto Ley 2067 de 1991, se suspenden en la Corte los términos judiciales de los asuntos de constitucionalidad.

En efecto, el artículo 48 del Decreto 2067 de 1991 establece que los términos señalados para la tramitación de los asuntos de constitucionalidad de competencia de la Corte Constitucional se suspenderán en los días en los que por cualquier circunstancia no se abra el despacho al público, suspensión legal que, como consecuencia de las medidas sanitarias de aislamiento y consecuencial cierre de los despachos judiciales, restringe la tramitación de los juicios y actuaciones de competencia de la Corte Constitucional mientras se mantenga dicho cierre. La norma objeto de control viene entonces a llenar un vacío normativo al

habilitar a la Corte Constitucional para levantar, durante el cierre del despacho, los términos suspendidos en virtud de lo dispuesto en artículo 48 del Decreto 2067 de 1991, cierre cuya duración resulta incierta en cuanto depende igualmente de la incierta evolución de la emergencia sanitaria.

Si bien la competencia de la Corte en materia de control de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 215, 241 y 242 de la Constitución, no se alteró con las medidas adoptadas por el CSJ, evidentemente resultaba indispensable garantizar su autonomía en el ejercicio de dicho control en un contexto de continuidad en el funcionamiento de la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución. Esta especificidad justifica que la habilitación no se hubiera hecho extensiva a otros órganos de la justicia.

El decreto, en consecuencia, al otorgar a la Corte Constitucional la facultad de levantar la suspensión de términos, no vulnera el principio de separación de poderes ni el principio de autonomía de la rama, por cuanto la legislación ordinaria no habilita al Consejo Superior de la Judicatura ni a la Corte para levantar los términos suspendidos en virtud del artículo 48 del Decreto Ley 2067 de 1991, habilitación que, como se mencionó, únicamente puede ser otorgada mediante una norma de rango legal como la que se adoptó mediante el decreto legislativo objeto de control.

Tal habilitación, por otra parte, complementa el marco jurídico aplicable al trámite de los procedimientos judiciales a cargo de la Corte a efectos de garantizar el acceso de los ciudadanos a la justicia constitucional. En efecto, la suspensión de términos prevista en el artículo 48 del Decreto 2067 de 1991 en los días en los que por cualquier circunstancia no se abra el despacho al público, parte del supuesto de una única forma de acceso a la justicia y de prestación del servicio, la existente en 1991, mediante actuaciones presenciales en las instalaciones o sedes judiciales. Tal regulación evidentemente se encuentra desactualizada por cuanto no contempla los supuestos que se derivan de la implementación en la rama judicial de tecnologías de la información y de las comunicaciones, cuyo uso permite en la actualidad el funcionamiento virtual de la justicia, como en efecto viene ocurriendo. Ello, sin embargo, no puede desconocer que no todos los ciudadanos tienen acceso a los medios tecnológicos indispensables para la virtualidad, razón por la que la habilitación para levantar la suspensión de términos judiciales debe ser ejercida por la Corte atendiendo esta circunstancia y la necesidad de proteger la salud de los usuarios y de los servidores judiciales.

Ahora bien, de conformidad con estas consideraciones y dado que el Decreto Legislativo 469 de 2020 no establece expresamente un término de vigencia de la habilitación, ha de entenderse que ella va mucho más allá del período de la emergencia señalado en el decreto declaratorio. Un

entendimiento integral de la norma objeto de control permite concluir que la habilitación le permitirá a la Corte levantar la suspensión de términos dispuesta en el artículo 48 del Decreto 2067 de 1991 durante el lapso en que no se abra el despacho al público como consecuencia de las medidas de cierre adoptadas por el CSJ, momento a partir del cual la Corte podrá, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, disponer las medidas judiciales de suspensión y levantamiento de términos que resulten necesarias para el cumplimiento de sus funciones constitucionales en condiciones de apertura total o parcial del despacho.

#### 5. Aclaraciones de voto

La magistrada DIANA FAJARDO RIVERA, si bien comparte la decisión de exequibilidad del Decreto Legislativo 469 de 2020, aclaró su voto en relación con algunas de las consideraciones contenidas en la parte motiva de esta sentencia.

Los magistrados CARLOS BERNAL PULIDO, LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, ALEJANDRO LINARES CANTILLO, GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, CRISTINA PARDO SCHLESINGER y JOSÉ FERNANDO REYES

CUARTAS se reservaron la posibilidad de aclarar su voto sobre la parte considerativa de la providencia”.

Junio 3 de 2020. Expediente RE-245. Sentencia C-156 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

#### **Decreto Legislativo 439 de 2020, “Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.**

“...

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó de oficio la constitucionalidad del Decreto Legislativo 439 de 2020, "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea". A través del Decreto legislativo 439 de 2020, el Presidente de la República estableció cinco medidas con el fin de proteger la salud de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional frente a la pandemia del Covid- 19: (1) suspensión amplia y general, aunque no absoluta, de desembarque de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea (Art. 1); (2) negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en cualquier caso, por soberanía nacional (par. 3, Art. 1); (3) obligar a cumplir medidas sanitarias de prevención de contagio que deben cumplir, por un lado, los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea y, de otro lado, los pasajeros excepcionalmente admitidos (par. 1 y 2, arts. 1 y 2); (4) imponer expresas responsabilidades a los pasajeros y tripulantes, las aerolíneas, al Instituto



Nacional de Salud, las secretarías distritales y departamentales de Salud, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (arts. 3, 4 y 5); y por último (5) hacer remisión a las sanciones penales y pecuniarias aplicables por incumplimiento de medidas contempladas por el Decreto (Art. 6). Para la Sala Plena el Decreto legislativo no es contrario al orden constitucional vigente.

La primera medida, la suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea es constitucional en tanto la excepción establecida es contemplada de forma amplia. La medida cumple con los criterios de constitucionalidad de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. Por tanto, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 1° en lo que respecta a esta medida (Artículo 1 y parágrafos 1 y 4 del mismo).

La segunda medida analizada, a saber, la facultad que se concede a Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros, “en cualquier caso” es constitucional (Par. 3, Art. 1 del DL 439 de 2020). La expresión ‘en cualquier caso’, interpretada en el contexto del Decreto legislativo, está circunscrita a la situación de la pandemia y, por tanto, es una medida que cumple con los criterios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación.

El tercer grupo de medidas, de carácter sanitario, también son constitucionales, en tanto cumplen con los criterios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. Concretamente, para la Sala Plena estas normas son necesarias, en tanto deben ser entendidas como reglas de autorización que permiten a las autoridades competentes tomar medidas sanitarias para los casos excepcionales de ingreso, contempladas a la prohibición de desembarque de pasajeros aéreos de vuelos del exterior.

De forma similar, la cuarta medida también es constitucional. Para la Sala imponer expresas responsabilidades a los pasajeros y tripulantes, las aerolíneas, al Instituto Nacional de Salud, las secretarías distritales y departamentales de Salud, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (arts. 3, 4 y 5); es una medida que cumple con los criterios de constitucionalidad de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no

discriminación. Al igual que en el caso anterior, para la Sala Plena las normas eran necesarias en tanto dan las autorizaciones legales que permiten a las autoridades competentes tomar las medidas sanitarias adecuadas y necesarias, complementarias a la medida principal.

Finalmente, la quinta y última medida, las remisiones a sanciones penales y administrativas que contempla (Art. 6) también es constitucional por cuanto cumple los criterios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. La remisión normativa a las normas sancionatorias penales y administrativas es necesaria en tanto determina la sanción jurídica, esto es, la consecuencia jurídica que implica la violación de las medidas adoptadas en el Decreto legislativo. Para la Sala es claro que enfrentar la pandemia requiere que las medidas sanitarias sean efectivas, y para eso, por tanto, se necesita indicar cuáles son las consecuencias de su inobservancia.

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

Las magistradas DIANA FAJARDO RIVERA y CRISTINA PARDO SCHLESINGER salvó parcialmente su voto por considerar que únicamente la primera medida adoptada por el Decreto 439 de 2020 consistente en la suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea era necesaria y por tanto constitucional. A su juicio, esa era la única medida que ha debido ser declarada exequible, en tanto los cuatro restantes eran innecesarias jurídicamente, pues ya existen en el ordenamiento normas jurídicas ordinarias, legales o reglamentarias, que permiten implementar específicamente las medidas sanitarias y de protección contempladas, o las sanciones respectivas al desconocimiento de tales medidas sanitarias.

Las magistradas FAJARDO y PARDO están de acuerdo con la Sala, al decidir que el Estado no viola el derecho de una persona colombiana o extranjera residente en el país al limitar su ingreso como pasajero aéreo de un vuelo internacional, para prevenir, contener y mitigar los efectos de una pandemia altamente contagiosa, siempre y cuando su derecho no sea anulado y se brinden opciones que no impongan barreras ni cargas desproporcionadas para poder ingresar al país, en especial para quienes están en situaciones de vulnerabilidad. También está de acuerdo con que estas medidas deban ser necesarias, tal y como lo demanda la legislación estatutaria en la materia, parte integral de la Constitución, y lo ha defendido la jurisprudencia de la Corte. No obstante, la Magistrada se aparta de la aplicación del criterio a varias normas del Decreto legislativo, pues considera que no es necesario expedir una facultad o prohibición legal, fijar responsabilidades o remitir a sanciones penales y administrativas, para atacar las causas de una emergencia, cuando las

medidas ya existen en el ordenamiento o pueden ser adoptadas en ejercicio de poderes reglamentarios.

Para las magistradas FAJARDO y PARDO, la segunda medida analizada es inconstitucional por cuanto es innecesaria (Par. 3, Art. 1 del DL 439 de 2020). Es una facultad amplia que existe y sobre la cual no se requiere gobernar. Por eso, aunque la expresión ‘en cualquier caso’ hubiera podido limitarse interpretándola exclusivamente en el contexto de la emergencia por la pandemia, es una medida innecesaria que actualmente puede ser aplicada, por supuesto, razonable y ponderadamente.

A su juicio, teniendo en cuenta que decretar legislativamente medidas sanitarias durante el ingreso de pasajeros y tripulaciones al territorio nacional no es necesario jurídicamente, así como tampoco las medidas sanitarias durante la permanencia de los pasajeros y tripulaciones en Colombia, es forzoso concluir que el Presidente de la República no tenía que recurrir a sus facultades legislativas de emergencia, para establecer las reglas y obligaciones que estableció. De hecho, es su deber constitucional y legal hacerlo. Ni las medidas sanitarias durante el ingreso de pasajeros y tripulaciones al territorio nacional ni las medidas sanitarias durante la permanencia de los pasajeros y tripulaciones en el territorio nacional, requerían de una legislación por decreto para ser impuestas. De hecho, ya habían sido adoptadas en desarrollo de las facultades ordinarias a través de resoluciones, circulares y protocolos. De forma similar, la cuarta medida tampoco era necesaria jurídicamente, pues advirtiéndose que las responsabilidades que se establecen en las normas contempladas o bien hacen parte del orden jurídico vigente, o bien pueden ser impuestas con base en competencias propias y ordinarias, no era necesario jurídicamente que el Presidente de la República recurriera a sus facultades legislativas de emergencia para establecerlas.

Finalmente, las remisiones a sanciones penales y administrativas que contempla la última medida del Decreto tampoco son necesarias. La remisión normativa a las normas sancionatorias penales y administrativas es el único objeto de la norma, es lo único que hace. Pero esas normas penales y administrativas existentes ya hacen referencia a las medidas sanitarias del ordenamiento, incluyendo así las del Decreto legislativo 439 de 2020. El Artículo 6° del Decreto Legislativo 439 de 2020 es quizá, uno de los ejemplos más claros y evidentes de una norma innecesaria jurídicamente.

En concepto de las magistradas FAJARDO y PARDO, si la Sala Plena consideraba que los efectos de la declaratoria de inexecutable de forma inmediata podrían poner en riesgo derechos fundamentales, lo que correspondía era modular los efectos de su decisión, por ejemplo, declarando exequibles los artículos 1° y 7° del Decreto legislativo 439 de 2020, a excepción de los párrafos 2° y 3° del Artículo 1°, declarando a la vez que no son normas de carácter legislativo estos dos párrafos, y los

artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del Decreto Legislativo 439 de 2020. Otra opción era modular los efectos de inexecutable, difiriéndolos en el tiempo. La Sala ha debido buscar algún remedio que permitiera proteger la regla constitucional aplicable y no aplicar laxamente el criterio constitucional que debe ser respetado.

Por último, las magistradas resaltaron que la función de la Corte Constitucional es revisar las normas de los decretos legislativos para asegurar la vigencia y la aplicación del orden constitucional democrático y social, no la contraria, leer e interpretar las normas de la Constitución democrática y social para asegurar la vigencia de los decretos legislativos.

De igual manera, el magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS salvó parcialmente su voto en cuanto consideró que los párrafos 2° y 3° del Artículo 1° así como los Artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del Decreto 439 de 2020 debieron ser declarados inexecutable por desconocer el principio de necesidad jurídica, reconocido en los Artículos 11 y 13 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción. En las Sentencias C-122 de 1997, C-328 de 1999, C-226 de 2009, C-252 de 2010, C-216 de 2011, C-242 de 2011, C-722 de 2015 y C-155 de 2020, la Corte Constitucional precisó que ese juicio consiste en verificar la insuficiencia de las facultades ordinarias del Gobierno Nacional para conjurar la crisis o aminorar sus efectos. La razón de ser de este criterio es que los estados de excepción buscan atender situaciones anormales con medidas extraordinarias, por lo que no tendría coherencia ni sentido resolverlas a través de medidas que podrían ser adoptadas con facultades ordinarias.

En ese contexto, el Decreto 439 reproduce de manera integral reglas de nivel reglamentario o legal que pertenecen al ordenamiento jurídico, lo que evidencia un uso innecesario y excesivo de las facultades extraordinarias del Presidente de la República. De ahí que era propicio ejercer un control de constitucionalidad en sede de inexecutable para restablecer los desajustes del ejecutivo y el equilibrio de poderes. En efecto, flexibilizar de esa forma el juicio de necesidad, como propone la Sentencia C-157 de 2020, refuerza las potestades de ejecutivo, porque le permite convertir normas de rango administrativo en enunciados de nivel legal o reiterar las leyes, pretermitiendo de paso el régimen de separación de los poderes públicos.

Por su parte, los magistrados CARLOS BERNAL PULIDO, ALEJANDO LINARES CANTILLO, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto”.

Junio 3 de 2020. Expediente RE-235. Sentencia C-157 de 2020. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

**Decreto Legislativo 470 de 2020 “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

La Corte Constitucional desarrolló el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 470 de 2020 “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

De manera preliminar, este tribunal determinó que, a pesar de que la norma bajo control fue subrogada integralmente por el Decreto Legislativo 533 del 9 de abril de 2020 y, por lo tanto, se encuentra actualmente derogada y sin surtir efectos propios, esta situación no inhibe la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control automático e integral, pues este es un control excepcional que garantiza la supremacía constitucional durante los estados de excepción, lo que exige que no existan normas con rango de ley, expedidas por el Presidente de la República, que no sean objeto de control de constitucionalidad. Resaltó que respecto del Decreto Legislativo 533 de 2020 se surte actualmente un control automático e integral y, por lo tanto, no se justifica realizar la integración de la unidad normativa al respecto.

Respecto de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 470 de 2020, encontró la Corte que el mismo cumplió todos los requisitos formales para su validez: fue suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros; fue expedido en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; se encuentra motivado y, aunque no lo hace de manera explícita, determinó su ámbito territorial de aplicación.

En lo que concierne a los requisitos materiales, encontró este tribunal que el decreto legislativo cumple el requisito de finalidad, al tratarse de medidas dirigidas a conjurar las causas de la declaratoria del estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos; existe conexidad material tanto interna, como externa; se encuentra suficientemente motivado; no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción; no afecta ninguno de los derechos fundamentales intangibles y su contenido no contradice ninguna norma constitucional. A este respecto, la obligación temporal de seguir los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos Para Aprender (UAEAPA) no desconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus asuntos propios, porque se trata de una medida razonable y proporcionada. Sin embargo, advirtió la Corte que, en el ejercicio de esta función y en cumplimiento del artículo 288 de la

Constitución, la UAEAPA deberá implementar mecanismos de coordinación con las entidades territoriales, al ser la educación, una competencia concurrente. También, recordó que los lineamientos obligatorios que, en desarrollo de este decreto legislativo expida la Unidad, deberán ser objeto del control inmediato de legalidad, en virtud del artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Igualmente, concluyó la Corte que no es inconstitucional que un decreto legislativo modifique o suspenda temporalmente una Ley orgánica, teniendo en cuenta que el artículo 47 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), no impone tal limitación respecto de las facultades legislativas extraordinarias del Presidente. Por otra parte, concluyó la Corte que el decreto motiva adecuadamente la incompatibilidad con las normas legales que suspende o modifica transitoriamente.

Respecto del juicio de necesidad, encontró este tribunal que el decreto cumple con el componente fáctico del mismo, al evidenciarse que busca paliar los efectos que el aislamiento preventivo obligatorio ha tenido respecto del componente alimenticio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. Ahora bien, concluyó que la modificación al artículo 16 de la Ley 715 de 2001, introducida por el artículo 2° del decreto legislativo bajo control, podía dar lugar a dos interpretaciones: una, según la cual, al incluir a los departamentos como beneficiarios de la atribución de recursos de educación del Sistema General de Participaciones, por el criterio de equidad para financiar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de los municipios no certificados, se generaría una doble asignación por la misma causa y con el mismo objeto, teniendo en cuenta que dichos municipios también serían considerados para la asignación. Para la Corte, tal interpretación sería inconstitucional, teniendo en cuenta que el aumento de recursos no se encuentra explicado ni motivado en el decreto legislativo bajo control. Encontró que la norma permitía una interpretación diferente, conforme a la Constitución, según la cual la modificación introducida al artículo 16 de la Ley 715 de 2001 no tiene por efecto duplicar la asignación de recursos por el criterio de equidad, tanto para los municipios certificados y no certificados, como para los departamentos, sino que, como lo indica expresamente el mismo artículo 16, los recursos atribuidos a los municipios no certificados son administrados por el departamento. En este sentido, condicionó la exequibilidad del artículo 2° del decreto legislativo bajo control, en el entendido de que en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento, pero la reforma no entraña la autorización para aumentar la asignación de educación, por el criterio de equidad y conceder sumas adicionales para los departamentos, diferentes de las atribuidas a los municipios no certificados, salvo en el caso de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

En cuanto al examen de necesidad jurídica o subsidiariedad, esta Corte identificó que el decreto legislativo cumple esta exigencia que se deriva del carácter excepcional de las facultades legislativas reconocidas al Presidente de la República durante los estados de excepción.

En lo que respecta al artículo 3° del decreto ley bajo control de constitucionalidad, concluyó la Corte que sí era necesario permitir que, durante la vigencia de la emergencia económica, social y ecológica, se transfirieran los recursos de calidad en la educación directamente a los departamentos, para obviar así la necesidad de celebrar convenios entre los municipios no certificados y los departamentos para que éstos contrataran el PAE. Por lo tanto, la transferencia directa es una medida que consulta los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución. Sin embargo, advirtió la Corte que la norma no conlleva una autorización para realizar una doble transferencia por el mismo título y con idéntico objetivo, y por lo tanto, la expresión “municipios”, allí prevista, se refiere a los municipios certificados en educación.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS se separó de la decisión mayoritaria porque, en su criterio, la Corte Constitucional ha debido declarar exequible el artículo 2 del Decreto Legislativo 470 de 2020, sin que mediase condicionamiento alguno.

Para el magistrado ROJAS, la decisión de la Corte Constitucional resulta en un desconocimiento del principio de autonomía territorial de los municipios, de acuerdo con los artículos 311 y 315 numeral 9 de la Constitución Política de Colombia. Esta posición se soporta en dos argumentos: a) la naturaleza de los recursos y; b) la destinación de éstos.

Por una parte, la Ley 715 de 2001 establece un trato diferenciado entre los recursos ordinarios, los recursos en equidad y los recursos de calidad. Los recursos ordinarios se destinan para hacer las respectivas reservas y provisiones para las prestaciones sociales que no son de exigibilidad mensual -primas de vacaciones, entre otros-; los recursos de calidad se invierten en las dotaciones de establecimientos educativos, mobiliarios, textos, materiales didácticos -entre otros-, la adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos y los servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos. Los recursos en equidad, por su parte, para ampliar la cobertura del servicio de educación (Distribución de los recursos del sistema general de participaciones, Departamento Nacional de Planeación, 2016, pág. 8).

Si la destinación de los recursos es diferente, significa que las lógicas de distribución también lo son. Por ello, la Ley 715 de 2001 establece que los recursos ordinarios se giran i) a los departamentos y municipios certificados y ii) a los departamentos, cuando se trate de municipios no certificados; mientras que los recursos de equidad y los recursos de

calidad son girados a cada ente territorial, sin importar si se encuentran certificados o no.

La distribución directa de los recursos de equidad a cada municipio, sin importar si se encuentra certificado o no, permite que éste determine las necesidades concretas en materia de cobertura en su población y tome las medidas que permitan la satisfacción de éstas. En concreto, le permitiría a los municipios establecer acciones para permitir que aquellos menores que aún no reciben el servicio de educación, puedan contar con herramientas o ayudas para ello, especialmente en estos momentos de estado de emergencia.

Sin embargo, al declarar que los recursos de equidad deben ser girados al departamento y no al municipio no certificado, restringe la competencia de éste para tomar decisiones sobre temas que lo afectan directamente sin que haya injerencia desproporcional de otros actores, como los departamentos (véase C- 617 de 2002). En concreto, la decisión de la Sala Plena obliga, de una u otra forma, a que los recursos de equidad sean administrados por los departamentos para asuntos relacionados con el Plan de Alimentación Escolar, sin que el municipio no certificado pueda atender situaciones, tales como ampliar la cobertura para aquellos que no cuentan con el servicio de educación y los demás servicios que derivan de éste”.

Junio 3 de 2020. Expediente RE-246. Sentencia C-158 de 2020. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

**Decreto Legislativo 438 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.**

“...

Una vez examinado el articulado que integra el Decreto Legislativo 438 de 2020, tanto desde la perspectiva formal, como a la luz de todos los criterios de análisis material que la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado para el estudio de los Decretos Legislativos que se expiden en el marco de un Estado de Emergencia Económico Social y Ecológico, la Corte Constitucional pudo constatar que las medidas dispuestas en el referido decreto y los fines que ellas persiguen, además de cumplir con cada uno de los requisitos formales para adecuarse a las competencias extraordinarias en cuya virtud se dictan, tienen plena conexidad con la declaratoria de emergencia y, en particular, están justificadas por la necesidad fáctica y jurídica de controlar y minimizar los efectos nocivos de la crisis generada por la pandemia del COVID-19 con normas de jerarquía legal.

Bajo ese entendido, la Corte advirtió que se trata de medidas que no restringen ni suspenden derechos o principios constitucionales, sino que,



por el contrario, están destinadas a garantizar la protección de los derechos a la vida, la salud y la integridad de los ciudadanos, al tiempo que hacen posible el cumplimiento de obligaciones tributarias a las entidades del Régimen Tributario Especial. Además, es claro que su redacción evita cualquier tipo de diferenciación injustificada en el trato derechos constitucionales, sino que, por el contrario, su finalidad se concreta en la protección de los mismos, resultando en consecuencia, proporcionales en el marco del estado de emergencia ocasionado por el COVID-19”.

Junio 3 de 2020. Expediente RE-234. Sentencia C-159 de 2020. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

**Decreto Legislativo 468 de 2020 “Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A – Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.**

“...

En el contexto de una mayor aversión al riesgo de la banca comercial, tanto para otorgar créditos como para reducir la incertidumbre mediante el aumento de las tasas de interés, el decreto modifica las competencias de Findeter y Bancoldex al permitirles otorgar “créditos directos” con “tasa compensada” a favor de las entidades territoriales (en el caso del primero) y de las empresas (en el caso del segundo), en “sectores elegibles”, al no ser suficiente su actuación como bancos de desarrollo, fomento, segundo piso o redescuento.

Luego de reiterar su jurisprudencia acerca de las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo, y de realizar una descripción analítica de la norma objeto de control, la Corte Constitucional consideró que aquellas se satisficieran por el Decreto Legislativo 468 de marzo 23 de 2020. Para declarar ajustado el decreto a la Constitución valoró como relevantes, en especial, las siguientes razones:

En primer lugar, permitir que Findeter y Bancoldex implementen líneas de crédito directo facilita el acceso de las entidades territoriales y del sector empresarial a los recursos financieros que requieren para solventar la falta de liquidez derivada del menor recaudo tributario, en el caso de las primeras, y de la ausencia de consumo de los hogares, en el caso del segundo. De esta forma, se logra que lleven a cabo actividades y proyectos que les permitan conjurar la crisis generada por la pandemia del covid-19 e impedir la extensión de sus efectos. Se trata, por tanto, de medidas instrumentales que buscan, de un lado, que se puedan realizar las inversiones necesarias en infraestructura para la atención en salud y para

garantizar la seguridad alimentaria de la población y, de otro, que se haga frente a las consecuencias sociales derivadas de las medidas sanitarias ordenadas por el Gobierno nacional, entre otras, mediante el Decreto 457 de 2020, prorrogado mediante los decretos 531, 593 y 636 de 2020.

En segundo lugar, las medidas que adopta el decreto, lejos de contrariar alguna disposición constitucional o desconocer el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia, armonizan con los mandatos constitucionales relacionados con la dirección general de la economía por parte del Estado (art. 334), la regulación legislativa de la actividad financiera (arts. 150, numeral 19, letra d, y 335), su control y vigilancia por el Ejecutivo (art. 189, numeral 24) y el endeudamiento público (art. 364).

Finalmente, se trata de medidas razonables y proporcionales para (i) aliviar el impacto de la crisis económica y social desatada por la pandemia del covid-19 sobre las finanzas de las entidades territoriales y el acceso al crédito por parte de las empresas y (ii) llevar a cabo proyectos y actividades específicamente dirigidos a conjurar esa crisis e impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional. Estos fines se compatibilizan, además, con las siguientes medidas idóneas para controlar el riesgo crediticio que asumen Findeter y Bancoldex: (i) la verificación previa del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, por parte de la Superintendencia Financiera; (ii) el establecimiento de las condiciones financieras generales de los créditos, por parte de Findeter y Bancoldex; (iii) el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de créditos y de sistemas integrales de gestión de riesgos y (iv) el cumplimiento de las normas sobre endeudamiento, por parte de las entidades territoriales –en el caso de los créditos que otorga Findeter–.

#### 4. Aclaración de voto

El magistrado Alberto Rojas Ríos aclaró su voto, pues si bien comparte la decisión de declarar exequible el Decreto Legislativo 468 de 23 de marzo de 2020, considera que la Sala Plena de la Corte debió detenerse en el examen del inciso (v) del artículo 3 de la mencionada norma. En efecto, el enunciado señala que, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., otorgará créditos a las entidades territoriales que cumplan varias condiciones, entre ellas, que el Ministerio o la entidad que otorgue la viabilidad para el crédito deberá realizar el seguimiento de los recursos asignados a los proyectos financiados, y efectuará el control y seguimiento de sus beneficiarios.

A juicio del magistrado Rojas Ríos era necesario que, al momento de resolver el juicio de contradicción específica, se estudiara si ese requisito no plantea una tensión con el derecho a la igualdad de las entidades territoriales, toda vez que, si se examinan las exigencias previstas en el Artículo 2 del mismo Decreto Legislativo, es decir, los eventos en los que

Bancoldex otorga créditos a compañías privadas, la regulación no establece un requerimiento semejante.

En esa medida, la Corporación debió tener presente que, en los dos tipos de créditos, tanto los que concede Bancoldex, como los que concede Findeter, al tratarse de recursos estatales, deben aplicarse formas de control similares con el fin de garantizar la adecuada ejecución. En su criterio, la respuesta a esa tensión del derecho a la igualdad implicaba condicionar la constitucionalidad de la norma con el fin de indicar que los recursos otorgados a entidades privadas por parte de Bancoldex también serían objeto de seguimiento y control Estatal y debería garantizarse que se inviertan en la mitigación de los efectos de la pandemia”.

Junio 3 de 2020. Expediente RE-244. Sentencia C-160 de 2020. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido.

**Decreto Legislativo 467 de 2020, “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

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 2020 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 trámite del Decreto Legislativo 467 de 2020.

Al ocuparse de la revisión del contenido del Decreto, 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. A partir de lo anterior, pudo constatar que las medidas adoptadas en este Decreto superaban, en términos generales, el examen material de constitucionalidad.

Esta norma ofrece un alivio urgente y necesario para ayudar a los beneficiarios de créditos educativos del Icetex, cuya capacidad de pago se ha visto menguada como consecuencia de la pandemia. El escenario de los beneficiarios era, de por sí, difícil antes de la llegada del Covid-19 a nuestro país. Según datos oficiales, alrededor de un 20% de los beneficiarios -equivalente a unos 60.000- presentaban una probabilidad de incumplimiento alto, y 47.575 usuarios ya reportaban una mora superior a 30 días.

Ante este panorama, la Sala Plena encuentra que el Decreto Legislativo contiene medidas que permiten optimizar los recursos disponibles, de manera que pueda ofrecer un alivio parcial a la mayoría de usuarios vulnerables, sin sacrificar el funcionamiento del Icetex. Para ello, el Gobierno dispuso de la totalidad de recursos que en una primera búsqueda encontró disponibles, principalmente en forma de saldos sin utilizar almacenados en fondos inactivos y en liquidación, así como en los excedentes que producen las operaciones con Títulos de Ahorro Educativo (TAE). Esta medida de auxilio es consecuente con los deberes que le asisten al Estado en materia de derechos sociales. En efecto, la principal obligación que se desprende para las autoridades es la de “adoptar medidas” lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr su implementación progresiva. La inacción o la falta de planeación no es una opción admisible.

Sin embargo, la Corte juzga como desproporcionado que, en las actuales circunstancias, se sigan causando intereses a los estudiantes que se acojan a la medida denominada por el numeral 1° del artículo 1°, como “periodo de gracia”. Al Icetex acuden principalmente aquellas familias que no cuentan con los recursos suficientes para costear la educación superior por su cuenta. De hecho, el universo de beneficiarios en un 92% se ubica en los estratos 1, 2 y 3; siendo la participación de los estratos 1 y 2 superior al 70% del total. Asimismo, se sabe que el 56% de los beneficiarios son mujeres y que más del 40% de los mismos están en el rango de edad entre los 16 y 25 años; es decir, se encuentran dentro de la franja poblacional con la tasa de desempleo más alta del país: mujeres jóvenes. Sumado a lo anterior, urge recordar que la medida de periodo de gracia ha sido diseñada para aquellos estudiantes que tienen un nivel de vulnerabilidad alto según su puntaje SISBEN, así como un nivel de incumplimiento alto en sus obligaciones crediticias. En otras palabras, busca cobijar a los más vulnerables. Del otro lado, el Gobierno no explicó ni justificó por qué era necesario continuar causando intereses corrientes durante esta medida de auxilio.

De cara a los difíciles momentos que atraviesan las familias colombianas, es indispensable velar por que los beneficios sobre los créditos educativos se traduzcan en un verdadero alivio financiero y no simplemente en el aplazamiento de sus obligaciones, las cuales al reactivarse volverían con mayor severidad, como resultado de los intereses causados y acumulados durante estos meses. Por lo anterior, la Corte condicionó la exequibilidad del artículo 1° en el entendido que la medida “periodo de gracia” no causa intereses sobre los créditos durante su vigencia.

#### 4. Salvamentos parciales de voto

Los magistrados CARLOS BERNAL PULIDO, LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, ALEJANDRO LINARES CANTILLO y ANTONIO JOSÉ

LIZARAZO OCAMPO se apartaron de la decisión de exequibilidad condicionada del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 467 de 2020.

Las razones expuestas por el magistrado BERNAL PULIDO, como fundamento de su salvamento parcial de voto, fueron las siguientes:

El numeral 1° del artículo 1° del Decreto Legislativo 467 de 2020 satisface el juicio de proporcionalidad. Contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, esta disposición normativa cumple con el juicio de proporcionalidad y, por tanto, debió declararse exequible. El Gobierno no tenía la obligación de determinar en el Decreto legislativo 467 de 2020, de forma explícita, detallada y taxativa, las condiciones específicas del periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes. Las determinaciones sobre el cobro de intereses durante la vigencia de dicho beneficio son de orden reglamentario, tal y como lo reguló el Acuerdo 017 del 31 de marzo de 2020, artículo 2, sección a), por medio del cual se dispuso que durante el periodo de gracia “los créditos continuarán generando intereses corrientes a la tasa pactada” y que estos serán cobrados en partes iguales en las cuotas pendientes una vez se reactive la obligación crediticia. Por lo tanto, no es cierta la afirmación de la sentencia según la cual “existe incertidumbre y falta de determinación en relación con la causación de intereses durante el periodo de gracia” que el ICETEX otorga como parte del Plan de Auxilios Educativos.

La medida contenida en el numeral 1° del artículo 1° del Decreto Legislativo 467 de 2020 es proporcionada y ajustada a la Constitución. La sentencia de la cual me aparto parcialmente argumenta que el periodo de gracia no es suficiente para aliviar la situación de los beneficiarios del ICETEX por lo que consideró necesario incluir la condonación de los intereses corrientes durante la vigencia del Plan de Auxilios para evitar un impacto intenso en las finanzas de los beneficiarios de los créditos educativos una vez se reactive la obligación de pago. Considero que el condicionamiento (i) excede el control constitucional que debe desarrollar la Corte, porque se soporta en un análisis de conveniencia y suficiencia de las medidas adoptadas y no sobre su constitucionalidad, (ii) no existe un mandato constitucional concreto del cual se pueda derivar la prohibición del cobro de intereses durante un periodo de gracia, (iii) dicha consideración es general e hipotética y, además, no representa una vulneración clara de algún derecho fundamental o principio constitucional y (iv) si bien es cierto que el cobro posterior de los intereses corrientes causados durante el periodo de gracia no afecta de forma sustancial la estabilidad financiera del ICETEX, sí permite a la entidad obtener recursos para ampliar la cobertura de los créditos educativos, tanto así que la misma sentencia indica que debe buscar más financiamiento.

3. Extralimitación de las competencias de la Corte en el marco del control de constitucionalidad. Con el condicionamiento del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 467 de 2020, la Corte deja sin efecto la disposición

normativa del Acuerdo 017 del 31 de marzo de 2020, expedido por el ICETEX, que regula el cobro de intereses durante el periodo de gracia. Esto excede su competencia, porque: (i) el control constitucional que desarrolla la Corte debe limitarse al contenido de la disposición normativa sub examine, y no respecto de las normas reglamentarias que la desarrollan, (ii) el control judicial de dicho acto administrativo corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y (iii) el condicionamiento desconoce la conexidad interna del Decreto Legislativo 467 de 2020, porque el Gobierno no incorporó en los considerandos ninguna razón que permita deducir que tenía la intención de condonar intereses a quienes solicitaran el beneficio del periodo de gracia.

De igual manera, el magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ salvó parcialmente el voto porque, en su criterio, la Corte debió declarar la exequibilidad pura y simple del Decreto 467 de 2020, sin el condicionamiento que se hizo del artículo primero. El magistrado GUERRERO PÉREZ discrepó de la decisión mayoritaria en este punto, a partir de tres tipos de consideraciones: En primer lugar estima que si bien es cierto que en el numeral 1 del artículo 1 no se hace una referencia expresa al cobro de intereses, de ello no se sigue ambigüedad alguna que diese lugar a una interpretación favorable al usuario del servicio financiero, como quiera que, de acuerdo con la política financiera del Icetex, en circunstancias normales, la línea de crédito a largo plazo denominada de Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES) está compuesta por tres periodos (de estudios, de gracia y de pago o amortización) en cada uno de los cuales se generan intereses. Y específicamente en el periodo de gracia se liquidan los intereses corrientes sobre el saldo de capital adeudado. En segundo lugar, el ejercicio de ponderación realizado por la Corte es equivocado porque no permite llegar a una conclusión como la que adoptó la mayoría, dado que al argumento que le sirve de soporte cabe oponer otro conforme al cual, mientras que el impacto que sobre cada deudor individual tiene la causación de intereses sobre el periodo de gracia concedido de manera extraordinaria, puede ser menor, el efecto acumulado de esa condonación indiscriminada de intereses sobre las finanzas del Icetex podría ser de mayor entidad, de cara a su objetivo de contribuir a financiar el acceso de más estudiantes a la educación superior. Finalmente, en estas condiciones, para el magistrado GUERRERO PÉREZ, la decisión de la mayoría corresponde a un criterio de oportunidad o conveniencia, que se desenvuelve en el ámbito de la política pública y que no es susceptible de ser encuadrado dentro de un imperativo constitucional.

El magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO salvó parcialmente el voto al considerar que el Decreto Legislativo 467 de 2020 era exequible en su totalidad, sin ningún tipo de condicionamiento. Las cuatro medidas del plan de auxilios educativos COVID-19 para usuarios del ICETEX, que

comprenden el otorgamiento de beneficios como (i) período de gracia en cuotas vigentes, (ii) reducción transitoria de tasa de interés al IPC, (iii) ampliación de plazos en los planes de amortización y (iv) otorgamiento de nuevos créditos sin deudor solidario, son plenamente exequibles.

En opinión de LINARES CANTILLO, el condicionamiento decidido por la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional sobre el artículo 1° del Decreto Legislativo 467 de 2020, a efectos de no generar el cobro de los intereses del plazo durante la medida denominada “periodo de gracia” en cuotas vigentes, si bien es loable, es una intervención irrazonable de la Corte en la política pública, que beneficia a todos los estratos (no sólo a los más vulnerables) y que desconoce el límite presupuestal asignado para el reconocimiento de las cuatro medidas de alivio, las cuales eran mutuamente excluyentes entre sí. Para Linares no existe duda alguna de que, durante el período de gracia de cuotas de capital, se causan intereses remuneratorios en los términos de los reglamentos del ICETEX, las normas legales sobre el contrato de mutuo y las instrucciones de la Superintendencia Financiera de Colombia.

En el mismo sentido, el magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO salvó el voto respecto de la declaración de exequibilidad condicionada del artículo 1° del Decreto 467 de 2020, que a su juicio se ajustaba a la Constitución. En su concepto, no era imperioso que el legislador de excepción regulara en este decreto legislativo lo relativo a la causación de intereses durante el período de gracia de los créditos educativos del ICETEX, toda vez que se trata de una cuestión que se encuentra regulada en normas reglamentarias. En todo caso, la causación de intereses remuneratorios durante ese período es razonable y proporcionado a la finalidad de la medida que debe ser ponderada frente a la distribución de recursos destinados a promover el acceso a la educación superior. Con la decisión adoptada por la mayoría, la Corte intervino la política pública expresada en las medidas del plan de auxilios educativos a beneficiarios del ICETEX, al dejar sin efecto en la práctica la reducción transitoria de tasa de interés al IPC, que correspondía a la segunda opción, pues eliminó la causación de intereses durante el período de gracia, que correspondía a la primera opción, desconociendo que se trataba de un conjunto de medidas alternativas excluyentes entre sí”.

Junio 4 de 2020. Expediente RE-243. Sentencia C-161 de 2020. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

**Decreto Legislativo 440 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.**

“...

La Corte Constitucional, en ejercicio del automático sobre el Decreto Legislativo 440 de 2020 verificó que este cumpliera los requisitos formales de validez: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros; (ii) expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020; (iii) expresa una motivación; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional.

En cuanto a los requisitos materiales, la Sala encontró que el DL 440 (i) cumple el requisito de finalidad, puesto que las medidas están dirigidas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos; (ii) existe conexidad material tanto interna -las medidas son coherentes con los motivos invocados en el decreto objeto de revisión-, como externa -hay una relación directa con los hechos que dieron lugar a la declaración de emergencia económica, social y ecológica-; (iii) se encuentra suficientemente motivado; (iv) no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción; (v) no afecta ninguno de los derechos fundamentales intangibles; (vi) su contenido no contradice ninguna norma constitucional; (vii) se fundamenta en debida forma la incompatibilidad con las normas legales que suspende o modifica transitoriamente, en particular la medida relacionada en el art. 8 del DL 440; (viii) cumple con el requisito de necesidad, tanto fáctica como jurídica. Lo primero porque el decreto busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia. Y lo segundo porque, esta Corte identificó que el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (ix) las medidas son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles, y son además de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica; y (x) no establece ninguna medida discriminatoria.

Frente a las solicitudes de condicionamiento formuladas por el Ministerio Público en relación con los arts. 4 y 10 del DL 440, la Corte estimó que ello no era necesario toda vez que: (i) la medida adoptada en el art. 4 se interpreta a partir del contexto normativo en el que está inserta, por lo que consideró razonable comprender que la indicación de preferencia de los acuerdos marco de precios vigentes por parte de las entidades territoriales, versa sobre lo directamente relacionado con la finalidad de contener la



expansión del virus y atender la mitigación de la crisis; y (ii) según se desprende de la normatividad así como de lo señalado por la jurisprudencia constitucional, la aplicación de las reglas del régimen de derecho privado a la contratación estatal, no significa que esta no se guíe por los principios de la función administrativa previstos en el art. 209 CP, ni que esté exenta de controles, en particular del que se ejerce sobre la gestión fiscal en los términos del art. 267 CP”.

Junio 4 de 2020. Expediente RE-236. Sentencia C-162 de 2020. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

**Decreto 499 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19”.**

“ ...

La Corte declaró la constitucionalidad del Decreto 499 de 2020. Esta disposición tiene tres objetivos definidos: (i) exceptuar la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– a la adquisición, en el mercado internacional, de los dispositivos médicos indicados en dicha disposición y los elementos de protección personal; (ii) excluir determinados requisitos, previstos en la legislación mercantil, para la contratación con personas extranjeras; y (iii) disponer la obligación de las entidades estatales que adquieran los bienes mencionados de remitir la información respectiva a los órganos de control fiscal.

De manera preliminar, la Sala Plena evidenció en el decreto mencionado había sido subrogado por el Decreto 544 de 2020, también adoptado en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, el cual guarda identidad de contenido y propósitos con el Decreto 499 de 2020. Esto quiere decir que los efectos del Decreto 544 de 2020 cesaron en virtud de dicha subrogación.

La Sala Plena consideró que el decreto cumplía con las exigencias formales de los decretos de desarrollo de los estados de excepción. La flexibilización de las reglas de contratación estatal es una medida que está unívocamente dirigida a la protección de la vida, la salud y la integridad personal de las personas, objetivo que requiere contar oportunamente con los dispositivos médicos y los elementos de protección personal. Igualmente, tanto las motivaciones del decreto analizado como las pruebas recaudadas demuestran que frente a esos bienes se está ante un escenario de “competencia agresiva”, basado en la demanda inelástica de estos. En esas

circunstancias, las reglas contenidas en el EGCAP, incluso aquellas que permiten la contratación directa derivada de la urgencia manifiesta, no son idóneas en términos de celeridad y eficacia en la adquisición de bienes escasos y requeridos a nivel global. Por lo tanto, resultaban cumplidos los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, proporcionalidad, incompatibilidad y necesidad fáctica.

Asimismo, al tratarse de una norma que no se opone a la vigencia de los derechos fundamentales, que afecte el funcionamiento de las ramas del poder público o que contradiga un mandato constitucional particular, también cumple con los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica.

Respecto del juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad, la Corte precisó que la previsión que exime a las personas extranjeras de constituir sucursal en Colombia para suscribir los contratos de adquisición de dispositivos médicos y elementos de protección personal es inconstitucional. Esto, habida consideración de que esa exclusión se predica, conforme con la legislación mercantil, únicamente respecto de aquellas empresas que van a ejercer negocios permanentes en el país y los contratos mencionados no tienen esa condición. Así, aunque es factible que virtud de dichos contratos se cumplan obligaciones de mantenimiento o garantía de los bienes, estas no convierten la actividad de las empresas involucradas en permanente. Además, aceptar esa posibilidad desconocería la naturaleza intrínsecamente temporal de las normas de excepción que inaplican el EGCAP. En consecuencia, la Corte declaró inexecutable la expresión “ni sucursal” contenida en el párrafo segundo del artículo 1º del Decreto 499 de 2020.

#### 4. Salvamentos parciales de voto

El magistrado Carlos Bernal Pulido suscribió salvamento parcial de voto en relación con lo resuelto por la mayoría en el asunto de la referencia. La Sala concluyó que la expresión “ni sucursal”, contenida en el artículo 1, párrafo 2, del Decreto 499 de 2020, no superó el juicio de necesidad jurídica. Esto, habida cuenta de que el requisito de constituir una sucursal, en el caso de las personas extranjeras que contraten con el Estado colombiano, “solo es exigible cuando la actividad realizada por la sociedad extranjera es permanente y no cuando, como en este caso, se pretende proveer el suministro de unos bienes requeridos en esta coyuntura excepcional”. En su concepto, la Sala no debió declarar inexecutable dicha expresión, por las razones que expongo a continuación. En primer lugar, la declaratoria de inexecutable parte del supuesto de que las actividades comerciales de las empresas extranjeras que suministran insumos médicos y elementos de protección personal en Colombia son apenas “incidentales”. Esto, pese a que no hay evidencia alguna que permita inferir que las actividades comerciales de las referidas empresas tengan tal naturaleza y que, por lo tanto, no es necesario

eximir las del requisito de constituir una sucursal en Colombia. Así, dicha conclusión parte de una mera suposición, que no de un análisis cierto sobre las condiciones en las cuales los proveedores extranjeros adelantan, o pretenden adelantar, sus actividades comerciales en Colombia, en el marco específico de la emergencia sanitaria. En segundo lugar, la declaratoria de inexecutable de la expresión “ni sucursal” resta competitividad a las entidades públicas colombianas en el mercado internacional, que actualmente se caracteriza por la “competencia agresiva”. En efecto, como lo advirtió la Sala, en la coyuntura actual es necesario “flexibilizar” las “condiciones mercantiles para suscribir contratos con personas extranjeras” con el fin de adquirir insumos médicos y elementos de protección. Así, relevar a las empresas extranjeras del requisito de constituir una sucursal previsto en el artículo 471 del Código de Comercio<sup>1</sup> generaba un incentivo más, por medio del cual se pretendía fortalecer el perfil de las entidades estatales colombianas como compradoras potenciales de bienes necesarios, y escasos, para controlar la crisis sanitaria. De ahí que, contrario a lo resuelto por la mayoría, esa medida sí superaba el análisis de necesidad jurídica. Así mismo, la creación de este incentivo supera el examen de proporcionalidad dada la urgencia de la compra de estos insumos en el marco de la pandemia.

El magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ salvó parcialmente el voto porque, en su criterio, la Corte debió declarar la executable pura y simple del Decreto 499 de 2020, sin que hubiese lugar a la inexecutable de la expresión “ni sucursal” contenida en el párrafo segundo del artículo 1°. Para el magistrado GUERRERO PÉREZ, la aludida inexecutable es producto de una inadecuada aplicación del juicio de necesidad jurídica, que, de la manera como originalmente fue concebido por la jurisprudencia, comporta una valoración sustantiva, orientada a evitar los posibles desbordamientos del Ejecutivo, pero que ahora se aplica con una aproximación exclusivamente formal, que trivializa el sentido del control que debe adelantar la Corte, al punto que, en esta oportunidad, en la decisión mayoritaria se concluye que una norma que dispone que para contratar en los términos del decreto objeto de control no se requiere tener sucursales en el país resulta inconstitucional porque, de conformidad con la legislación ordinaria, para contratar en los términos del decreto no se requieren sucursales. En ese entendimiento, el decreto simplemente estaría reiterando lo que ya la ley dispone y no por eso es inconstitucional. Para el magistrado Guerrero Pérez, no solo existen razones que pueden explicar que, por consideraciones de sistematicidad, de comunicación o de claridad, se reiteren en un decreto legislativo disposiciones que ya están previstas en la ley, o incluso, que puedan adoptarse por vía reglamentaria, sin que de ello se siga una afectación del reparto de competencias normativas hecho por el constituyente que exija declarar la inexecutable de la medida, con lo que eso implica en términos de ambigüedad en el

mensaje de la Corte. En este caso, además era posible idear escenarios en los que la previsión normativa declarada inexecutable pudiese resultar útil, y que, por consiguiente, incluso, no pudiese calificarse de innecesaria. La decisión mayoritaria, opta por una inexecutable, con las consecuencias que ello tiene sobre el ordenamiento, sin utilidad práctica alguna, en los términos de su propia fundamentación y con el riesgo de excluir entendimientos de la norma conforme a los cuales si tenía un efecto útil.

En concepto del magistrado GUERRERO PÉREZ, el juicio de necesidad jurídica debe reservarse para aquellos eventos en los cuales, sin necesidad, porque los instrumentos ordinarios existentes en el ordenamiento le permitían enfrentar la situación, el Presidente decide emitir un decreto con fuerza de ley, que efectivamente altera el ordenamiento jurídico, creando una previsión legal que antes no existía, y que, en cuanto que innecesario, resulta inconstitucional. En este caso, la consideración de la Corte fue puramente formal, con el agravante de que por la limitada extensión temporal de la medida, ni siquiera existía el riesgo de que se hubiese producido una congelación de rango o se hubiesen proyectado en el tiempo las consecuencias de la acción del ejecutivo.

El magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO suscribió salvamento parcial de voto en relación con la providencia anterior. Consideró que el Decreto Legislativo 499 de 2020 debía declararse executable en su integridad.

En su concepto, la adquisición de dispositivos médicos y elementos de protección personal requeridos en la gestión sanitaria para atender casos sospechosos o confirmados de COVID-19, puede materializarse, tanto mediante contratos de compraventa internacional de ejecución instantánea—en los que en principio no se realizan actividades permanentes—, como mediante contratos de tracto sucesivo (suministro, venta con garantía o con servicios de mantenimiento)—en los que es necesario analizar, caso a caso, si se configuran o no los elementos para que se entienda que existe “actividad permanente” en los términos del Código de Comercio colombiano. Por esta razón, el Magistrado LINARES CANTILLO consideró necesario mantener la expresión “ni sucursal” en el ordenamiento jurídico. En efecto, tal y como se encuentra regulado en los artículos 471 y 474 del Código de Comercio, el legislador cuenta con amplia potestad de configuración para delimitar los eventos en los que se entiende que una sociedad extranjera sin domicilio en Colombia realiza actividades permanentes o no en el país. En este caso, en relación con la adquisición de dispositivos médicos y elementos de protección personal requeridos en la gestión sanitaria para atender casos sospechosos o confirmados de COVID-19, para el Magistrado la medida adoptada por el Decreto Legislativo 499 de 2020 resultaba razonable para facilitar dichas adquisiciones, sin que las sociedades extranjeras sin domicilio en

Colombia se vean obligadas a abrir una sucursal en el país, con todas las responsabilidades y obligaciones que ello conlleva; aclaró que esto no impide que las entidades estatales contratantes, que deben contratar ágilmente en mitad de la pandemia, puedan delimitar el alcance de la responsabilidad y las garantías a ser exigidas al respectivo proveedor del exterior en aras de garantizar el cumplimiento del objeto contractual y por ende del interés general.

Por su parte, el magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, salvó parcialmente su voto por considerar que eximir transitoriamente a las empresas extranjeras de tener sucursal en Colombia, para suministrar los bienes enunciados en el Decreto 499 de 2020 superaba el juicio de necesidad jurídica y de subsidiariedad. Expresó su discrepancia con la forma en que se evaluó este requisito que, a su juicio, debe ser aplicado en la forma establecida por la Corte en la sentencia en la que revisó la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en cuanto se trata de un control de arbitrariedad en el ejercicio de las facultades legislativas por parte del Ejecutivo, esto es, impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad. En su concepto, el que existan un régimen que rija el comercio y contratación con empresas extranjeras sin actividades permanentes, en el país no conduce de suyo a calificar esta exención como inconstitucional, por ser innecesaria, toda vez que la precisión que da su reproducción, dentro de la flexibilización de la contratación estatal de bienes indispensable para enfrentar la emergencia originada en la pandemia de Covid19, resulta útil para otorgar certeza, seguridad y claridad en las reglas de juego aplicables a este tipo de contratación en función de cumplir con las finalidades de la emergencia económica, social y ecológica declara mediante el Decreto 417 de 2020”.

Junio 4 de 2020. Expediente RE-255. Sentencia C-163 de 2020. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Decreto Legislativo 532 de 2020 “Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

La Sala Plena de la Corte consideró que el acto normativo objeto de control debía ser declarado, pues sus disposiciones satisfacen las exigencias constitucionales y estatutarias que determinan la conformidad con el ordenamiento superior de la legislación expedida por el Gobierno Nacional en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica.

En concreto, desde un análisis formal, este Tribunal constató que el Decreto 532 de 2020 fue: (i) firmado por el Presidente de la República y

todos los ministros, (ii) expedido en correspondencia con el ámbito temporal y objetivo del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, así como (iii) motivado en un conjunto de consideraciones expuestas en la parte motiva del acto normativo.

A partir de un examen material de las disposiciones del Decreto 532 de 2020, por una parte, esta Corporación evidenció que el artículo 1°, en el cual se dispone el aplazamiento del Examen de Estado y la inaplicación temporal de su presentación como exigencia para el acceso a la educación superior, es conforme a la Constitución y a la Ley Estatutaria 137 de 1994, toda vez que se trata de una medida que:

(i) Se encuentra dirigida a enfrentar los efectos de la calamidad pública que dio origen a la declaratoria del estado de emergencia, en tanto que busca superar la afectación de la prestación normal de ciertas actividades de la administración pública, así como asegurar el distanciamiento social a fin de evitar la expansión del coronavirus COVID-19.

(ii) Está debidamente motivada en la parte considerativa del acto normativo en examen, en la cual se indican las razones que justifican su adopción y que llevan a establecer una excepción transitoria a una norma con fuerza de ley.

(iii) Persigue un fin legítimo, pues a pesar de que podría llegar a afectar la ejecución de la obligación del Estado de velar por la calidad de la educación contemplada en los artículos 67 y 189. 21 de la Constitución, la interferencia causada al cumplimiento de dicho deber se fundamenta en el objetivo de garantizar el derecho de las personas de acceder a los estudios superiores de pregrado de conformidad con el artículo 69 de la Carta Política y, en todo caso, se ve compensada por la aplicación de las pruebas y criterios que, en el ámbito de su autonomía, dispongan las universidades a efectos de verificar la idoneidad académica de quienes aspiren a ingresar a sus programas.

(iv) Es adecuada y necesaria, porque ante la imposibilidad de llevar a cabo el Examen de Estado con ocasión de las medidas de aislamiento preventivo y distanciamiento social implementadas para enfrentar la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, se inaplica la exigencia legal de presentar dicha prueba para acceder a los estudios de pregrado y, con ello, evitar que se genere una barrera institucional de acceso a la educación superior.

(v) Es estrictamente proporcional, porque si bien con el propósito de garantizar el derecho de acceso a los estudios de pregrado se excepciona un requisito legal dirigido a satisfacer el deber del Estado de velar por la calidad de la educación, lo cierto es que tal medida es temporal, ya que los beneficiarios de la misma deberán presentar las pruebas respectivas cuando sean requeridos para el efecto por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación y, en consecuencia, la posible afectación

causada a la ejecución de dicha obligación superior de inspección y vigilancia será superada.

(vi) No desconoce los mandatos superiores que consagran derechos fundamentales y sus mecanismos de protección, ni altera la organización de las ramas del poder, así como tampoco hace distinciones con base en criterios sospechosos.

De otra parte, la Corte advirtió que el artículo 2° del Decreto 532 de 2020 también es constitucional, ya que al establecer que la vigencia del acto normativo inicia desde su inserción en el diario oficial resulta acorde con el principio de publicidad de la ley”.

Junio 4 de 2020. Expediente RE-267. Sentencia C-164 de 2020. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

**Decreto 461 de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.**

“ ...

La Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020 objeto de control, cumplen los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto habilitan a las entidades territoriales para que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia.

La facultad concedida en el artículo 1° del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-, pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

En ese contexto, la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto sino tan sólo a su modificación, la cual, evidentemente, sólo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal (2020).

La modificación del presupuesto de las entidades territoriales, por otra parte, no se encuentra regulada en la Constitución. El artículo 352 de la Constitución dispone sobre el particular que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación,

modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, en cuyo desarrollo y en concordancia con los artículos 300-5 y 313-5, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 estableció que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Conviene precisar, en relación con la posibilidad de modificar el presupuesto de rentas y gastos, que, si bien el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, se trata de una regla constitucional exigible en tiempos de paz, como expresamente lo señala el encabezado del inciso primero de la misma disposición.

El artículo 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto dispuso que cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.

Así mismo, la LEEE previó expresamente como facultad del Gobierno Nacional durante el Estado de Conmoción Interior (Artículo 38), modificar el presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia (literal ll). El parágrafo 2o. de dicha disposición, estableció que esta facultad, entre otras, sólo puede ser atribuida al Presidente, a los Ministros, a los Gobernadores o a los Alcaldes.

Finalmente ha de tenerse en cuenta que los principios y disposiciones establecidos en el título XII de la Constitución, entre ellos los relacionados con el presupuesto, como el artículo 345 al que se hizo referencia, “se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”, como lo dispone el artículo 353 de la Constitución.

No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).



Por lo anterior, declaró la constitucionalidad condicionada de la facultad de reorientación de rentas de destinación específica bajo el entendido de que sólo puede realizarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas.

Respecto de la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, interpretó la Sala Plena que (i) no resulta aplicable a tasas y contribuciones, (ii) es de carácter temporal, (iii) su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia, y (iv) debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la que no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que fijaron las tarifas.

Bajo este entendimiento, no encontró la Corte contradicción con los artículos 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución en tanto la habilitación dada a los gobernadores y alcaldes es únicamente para reducir la tarifa fijada por los órganos competentes.

Advirtió que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos de las leyes que los hubieren creado o modificado y deberá realizarse conforme con los siguientes criterios, con el fin de evitar arbitrariedades: (i) la medida deberá respetar los principios que rigen el sistema tributario; (ii) la reducción deberá reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal; y, (iii) al modificar el presupuesto de gastos se atenderán los criterios de equidad y progresividad.

En virtud de lo anterior, declaró la constitucionalidad condicionada de la facultad de reducción de tarifas en el entendido de que no permite modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal si no se señalare un término menor.

Finalmente, respecto del artículo 3 del decreto bajo análisis, encontró la Sala que el término de duración de la emergencia sanitaria para el ejercicio de las facultades resulta razonable y consulta su finalidad. De manera que las medidas que se adopten tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal a la actual vigencia fiscal, y en materia de tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.

#### 4. Salvamentos de voto

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

1. Para las magistradas, cuando la Constitución Política faculta al Presidente de la República para que, dadas ciertas circunstancias, declare un estado de emergencia, la Carta reconoce que es en dicho mandatario, en su condición de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, y

no en ningún otro, en quien recae la responsabilidad de conjurar la crisis correspondiente, así como de impedir la extensión de sus efectos. Por tal razón, las facultades extraordinarias que la Constitución le otorga al Presidente en desarrollo de un estado de emergencia no son susceptibles de delegación. Sobre este particular, en Sentencia C-179 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz.), la Corte manifestó que:

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

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

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

Más aún, aunque es cierto que la mayoría de las funciones ordinarias presidenciales son delegables, la jurisprudencia ha establecido que “excepcionalmente es improcedente la delegación, cuando se trata de una atribución que compromete a tal punto la integralidad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del Presidente como garantía de unidad nacional.” (C-272 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero.) Por razones más que obvias, este último es el caso de los estados de excepción, como ciertamente lo es el estado de emergencia que declaró el Decreto legislativo 417 de 202

2. Lo recién expuesto era razón suficiente para que la Corte se opusiera a la autorización que el Presidente le dio a los gobernadores y alcaldes para que, según su discreción, reorientaran las rentas de destinación específica de las entidades territoriales y modificaran las tarifas de los impuestos, asuntos señalados en leyes de la República, en ordenanzas o en acuerdos, según el caso.

Las magistradas Fajardo y Rivera no cuestionaron que la reorientación de rentas de destinación específica de las entidades territoriales o la modificación de las tarifas de los impuestos de si propiedad pueda ser un medio efectivo para la confrontación de las causas que dieron lugar a la expedición del estado de emergencia con ocasión de la grave pandemia del

COVID-19. No obstante, la nueva destinación de dichas rentas o la nueva tarifa de los impuestos no es un asunto que el Presidente pudiera delegar en mandatario local alguno para que este obrara según su particular visión de la crisis. En todos los casos, la posibilidad de reorientar rentas así como de su establecer su nueva destinación, así como la modificación de la tarifa de los impuestos debió ser materia privativa del Presidente de la República, sin que ello signifique que la percepción de los mandatarios locales sobre la situación de la entidad territorial a su cargo no debiera ser escuchada.

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

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

Por las anteriores razones, las magistradas Fajardo y Pardo consideran que el Decreto legislativo 461 de 2020 debió ser declarado inexecutable.

De otra parte, El magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS estuvo de acuerdo con la decisión de la Sala Plena de declarar la exequibilidad condicionada del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, “en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.”

Sin embargo, se apartó de la decisión adoptada por la Corporación en relación con el artículo 1 de dicha normatividad en el sentido de

condicionar su exequibilidad “en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.”

A juicio de la Sala Plena, la modificación del presupuesto de las entidades territoriales no tiene regulación en la Constitución, por lo que: “No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).”

El magistrado ROJAS RÍOS disintió de dicho análisis, y sostuvo que la medida introducida por el artículo 1 del decreto objeto de estudio no supera los juicios de materiales de ausencia de arbitrariedad (Mediante el juicio de ausencia de arbitrariedad la Corte debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales<sup>3</sup>, (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C- 466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.) y de incompatibilidad (según el artículo 12 de la LEEE, el juicio de incompatibilidad exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción. Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17, C-434/17, C-136 de 2009, C-409/17 y C- 723/15.) porque interrumpen el normal funcionamiento de los consejos municipales y las asambleas departamentales, a la vez que contiene una contradicción específica con los artículos 300 núm. 2, 4 y 5, 313 núm. 2, 4 y 5 y 345 de la Constitución.

En sustento de esta postura, manifestó que tal medida desconoce el funcionamiento de los órganos ejecutivos territoriales, teniendo en cuenta que las asambleas departamentales y los concejos municipales pertenecen a esa rama del poder público y que las autoridades territoriales tienen atribuidas funciones de rango constitucional relacionadas con el principio

de legalidad del gasto. Dicho principio constituye uno de los elementos axiales de la democracia constitucional (art. 1 C.P.) y su configuración bajo reglas de deliberación por parte de los órganos colegiados de representación plural diferencia la ejecución de los recursos estatales de los del ámbito privado en los que prevalece la discrecionalidad. En ese sentido, señaló que el principio de legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, en tanto que las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por ley (art. 346 C.P.) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (art. 345 C.P.) para efectivamente ejecutarse.

Al tenor de lo dispuesto en el precitado artículo 345 Superior, no se puede hacer erogación con cargo al Tesoro público que no esté incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en el campo presupuestal. En ese orden, la fuerza restrictiva del principio de legalidad del gasto, según la cual sólo pueden efectuarse gastos apropiados en la ley anual, en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales, se debe a que el presupuesto no sólo es un mecanismo contable de racionalización de la actividad estatal, sino que, además, es un instrumento de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a las normas, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso de la República, las asambleas y los consejos deben autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público.

En concordancia con lo anterior, el artículo 287 de la Constitución establece que las entidades tienen autonomía para administrar sus recursos, cuestión que en este caso se manifiesta en las funciones presupuestales e impositivas a cargo de las asambleas y los consejos municipales, desarrolladas en los numerales 2, 4 y 5 de los artículos 300 y 313 Superiores. Destacó que la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-189 de 2019.) ha reiterado que esa atribución constitucional hace parte del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, la cual se ve menoscabada por el ejecutivo al establecer una forma de discrecionalidad absoluta a favor de una sola autoridad del régimen territorial y, a la vez, suspender de manera tácita el Estatuto Orgánico del Presupuesto que dispone: “ARTÍCULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente.” (Decreto 111 de 1996).

Con fundamento en lo anterior, el magistrado ROJAS RÍOS concluyó que la medida incorporada en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020 debió ser declarada inexecutable al configurar una auténtica dictadura fiscal a nivel

territorial, desde toda hermenéutica incompatible con un Estado Constitucional y Democrático de Derecho”.

Junio 10 de 2020. Expediente RE-241. Sentencia C-169 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

**Decreto 519 de 2020, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“ ...

El propósito del decreto es concretar las acciones económicas y sociales para conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia. En particular, acceder a distintas fuentes de financiamiento y garantizar la disponibilidad de recursos para fortalecer el sistema de salud, brindar apoyo a la población desprotegida y contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social. En ese sentido, adoptó medidas relacionadas con (i) la adición al Presupuesto General de la Nación (PGN), (ii) la liquidación y el detalle del gasto, y (iii) la autorización al Gobierno Nacional para la gestión simplificada de las operaciones de endeudamiento a nivel interno y externo. El artículo 1° adiciona el PGN de la vigencia fiscal 2020, en su sección de presupuesto de rentas y recursos de capital, en la suma de quince billones cien mil millones de pesos moneda legal (\$15.100.000.000.000) y detalla que la inclusión de esta adición se efectúa en la partida “Fondos Especiales de la Nación”. El artículo 2° adiciona el PGN de la vigencia fiscal 2020, en su sección de presupuesto de gastos o ley de apropiaciones en la misma suma referida previamente. Esta adición fue incluida en la sección 1301 correspondiente al presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los artículos 3° y 4° liquidan las adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital y al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones efectuadas en los artículos 1° y 2°. En esta liquidación se precisa que el total de la adición en rentas y gastos corresponde a \$15.100.000.000.000. El artículo 5° detalla, a través de la remisión a un anexo, la composición de la adición del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2020. En particular, precisa que la adición se dirige al FOME. El artículo 6° del Decreto 519 de 2020 autoriza al Gobierno Nacional, por el tiempo que duren los efectos que dieron lugar al estado de emergencia económica, a efectuar las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020. La normativa aclara que estas operaciones se reglamentarán en acto administrativo expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sólo requerirán la aprobación del titular de esa cartera. Igualmente, esta disposición precisa que la autorización bajo examen no

afecta las autorizaciones otorgadas en el artículo 1° de la Ley 1771 de 2015 (Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de Títulos de Tesorería TES Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)).// ARTÍCULO 1o. Amplíase en trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 1624 de 2013 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente otorgadas por otras normas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento de apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social.//Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2o de la Ley 533 de 1999. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dicha disposición”). Finalmente, el artículo 7° establece que el Decreto 519 de 2020 rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

La Corte debía establecer si las siguientes medidas –adoptadas por el decreto bajo examen- se ajustaban a la Constitución: (i) la adición del PGN en sus secciones presupuesto de rentas y recursos de capital, y presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; (ii) su correspondiente liquidación y detalle del gasto, y (iii) la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal 2020. Esta disposición precisa que las operaciones serán reglamentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sólo requerirán la autorización impartida por el titular de esa cartera mediante resolución.

Para decidir los asuntos: (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) expuso el 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 adición y liquidación del presupuesto general de la nación, y con las normas sobre operaciones de endeudamiento de crédito público interno y externo; (iii) presentó una referencia general sobre el precedente constitucional en esa misma materia. Finalmente, (iv) evaluó la compatibilidad del decreto con la Constitución.

Esta Corporación reiteró las reglas sobre estas materias: en tiempos de normalidad, es competencia del Congreso, con arreglo al Estatuto Orgánico del Presupuesto, la modificación del presupuesto para una determinada vigencia fiscal. El Legislador también previó en el EOP la incorporación de nuevos gastos al PGN durante los estados de excepción y le otorgó facultades al Ejecutivo para efectuar créditos adicionales y traslados. Todas las modificaciones que el Gobierno realice al PGN en el marco de un estado de excepción deben ser presentadas en informe motivado al Congreso; además, debe elaborar un reporte que señale los hechos que suscitaron la emergencia y las soluciones que adoptó, de una manera que facilite la deliberación política sobre los mismos y sobre la manera en que fueron usadas las facultades de excepción por el Presidente.

Por otra parte, el examen de autorizaciones de operaciones de empréstito y la simplificación de las operaciones de crédito decretadas por el Presidente como Legislador de excepción involucran intereses nacionales. Por lo tanto, son válidas siempre que: (i) estén limitadas temporal y materialmente a superar la situación que motivó el estado de excepción; (ii) observen los principios constitucionales relacionados con la deuda pública tales como el límite de endeudamiento previsto en el artículo 364 superior, el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 constitucional y preserve la competencia del control fiscal previsto en el artículo 267 de la Carta, y (iii) no anule el control político del que es titular el Congreso de la República.

En el estudio de la normativa objeto de examen, 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 5 de abril, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020. (ii) Fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros. (iii) Cuenta con 23 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

En cuanto al análisis de fondo este Tribunal concluyó:

(i) El juicio de finalidad demostró que las medidas adoptadas por el 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 adición del Presupuesto General de la Nación en sus secciones presupuesto de rentas y recursos de capital, y presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; la segunda es la liquidación del mismo; la tercera es la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020. Esta disposición precisa que las operaciones serán reglamentadas por el Ministerio de



Hacienda y Crédito Público, y sólo requerirán la autorización impartida por el titular de esa cartera mediante resolución.

(ii) La normativa bajo examen cumplió 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 garantizar la disponibilidad de recursos para atender los efectos sociales, económicos y sanitarios de la emergencia causada por el COVID-19. Para lograrlo, adiciona el PGN en sus secciones presupuesto de rentas y recursos de capital, y presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; hace la correspondiente liquidación, y además, autoriza al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones fiscales de la vigencia de 2020, la disposición precisa que las mismas serán reglamentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sólo requerirán la autorización impartida por el titular de esa cartera mediante resolución.

El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también se superó, pues la normativa 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 incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos. También, busca contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha implicado la emergencia.

(iii) El decreto superó el juicio de motivación suficiente porque fue fundamentado y explicó los objetivos de la normativa (incluir en el PGN 2020 los recursos necesarios para la implementación de las acciones dirigidas a conjurar la emergencia provocada por el COVID-19, principalmente para fortalecer el sistema de salud y contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social del país) y las medidas adoptadas para lograrlo (la adición y liquidación del PGN y la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020). Las razones presentadas por el Presidente son suficientes, pues el impacto económico, social y sanitario de la pandemia es indiscutible y de público conocimiento, de hecho, el decreto se basa en los informes de la OMS, la OIT y del FMI. Este estándar flexible de análisis de la suficiencia de la motivación es admisible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales.

(iv) El Decreto 519 de 2020 superó el juicio de ausencia de arbitrariedad, efectivamente, las disposiciones se refieren a una adición y liquidación presupuestal y a la autorización al Presidente para adelantar otras operaciones en la materia. En ese sentido, (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, de hecho, ni siquiera se refieren directamente a ellos; (ii) 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, (iii) 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 encontró 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 superaron el juicio de no contradicción específica porque: (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. En efecto, el Gobierno no desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, siguió las recomendaciones de la OIT sobre el empleo en estos momentos de crisis.

(vii) El decreto analizado cumplió 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 garantizar los recursos para atender la emergencia en aspectos económicos, sociales, laborales y sanitarios. La revisión normativa permite concluir que el proyecto de la ley del PGN que el Gobierno Nacional sometió a consideración del Congreso, no contemplaba los gastos extraordinarios que demanda la pandemia, pues fue elaborado meses antes del primer caso de COVID- 19, por lo que se impone adoptar las medidas en ejercicio de su facultad legislativa extraordinaria.

(viii) La normativa objeto de control superó parcialmente el juicio de necesidad, ya que dos de las medidas adoptadas por los artículos (adición presupuestal y autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020) son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción referidos a incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos.

En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, es posible verificar fácticamente que la adición presupuestal permite evitar la extensión de los efectos de la crisis. Efectivamente, el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla porque los Ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo mostraron con detalle los requerimientos económicos del FOME para conjurar la crisis en el ámbito económico, laboral y de salud pública, así como las restricciones presupuestales para atenderlos.

El decreto demostró parcialmente su necesidad jurídica (artículos 1°, 2° y 6°), es decir, cumplió con el requisito de subsidiariedad ya que no hay otra

posibilidad en el ordenamiento para hacer una adición presupuestal y flexibilizar los requisitos para autorizar al Presidente a adelantar ciertas operaciones que garanticen los recursos necesarios para atender la crisis, pues tendrían que tramitarse en el Congreso. Además, se verificó que las apropiaciones iniciales del PGN eran insuficientes para conjurar la crisis. No ocurre lo mismo con los artículos 3°, 4° y 5°, correspondientes a la liquidación del presupuesto, pues se trata de disposiciones que podían haberse expedido en uso de las facultades ordinarias del Presidente. Por lo tanto, estas normas son inexecutable.

(ix) La adición presupuestal y la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020, superaron el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, no restringen o limitan los derechos y garantías constitucionales, sino que buscan garantizar su ejercicio; contribuyen a la satisfacción de los derechos fundamentales de la población; y se limitan a conjurar la crisis.

(x) Los artículos 1°, 2° y 6 del decreto cumplieron con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación y tampoco imponen tratos diferentes injustificados. En suma, en tanto que no generan tratos diferenciados, tampoco acuden a criterios sospechosos de discriminación.

#### 4. Salvamentos parciales de voto

El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió salvamento parcial de voto en relación con la providencia anterior. En particular, manifestó su disenso acerca de la decisión de inexecutable de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020.

Tales disposiciones son declaradas inexecutable, por cuanto, en criterio de la mayoría de la Sala Plena, no satisfacen el juicio de necesidad, habida cuenta de que la liquidación de las adiciones presupuestales puede llevarse a cabo mediante decretos ejecutivos. Por el contrario, considero que estas disposiciones sí satisfacen dicho juicio, por las siguientes razones:

1. En el marco de los estados de excepción, el Gobierno Nacional está facultado expresamente para efectuar modificaciones al Presupuesto General de la Nación. Esto es así con fundamento en los artículos 345 de la Constitución Política y 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. El primero dispone que, “en tiempos de paz”, no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso”. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que, en el marco de los estados de excepción, es decir, en tiempos de “anormalidad institucional” (Sentencia C-206 de 1993. En esta sentencia, la Corte sostuvo que “el tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permite admitir la viabilidad de la

alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir a remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz”. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.), el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio” (Sentencias C-434 de 2017, C-193 de 2011, C-148 de 2003, C-179 de 1994 y C-083 de 1993.) y, por tanto, es competente para “interven[ir] el presupuesto general de la Nación” a fin de “realiz[ar] operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción” (Sentencia C-434 de 2017. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993). Por su parte, el segundo artículo faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para “efectuar” operaciones presupuestales tales como “créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”.

2. El acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de la Nación. La Corte ha reconocido que la liquidación presupuestal es “una operación destinada a (...) especificar el gasto” (Sentencia C-354 de 1998.) y que es necesaria para “la correcta ejecución del presupuesto” (Id.). Esto, por cuanto el acto de liquidación tiene por objeto especificar el destino de los recursos objeto de la adición presupuestal, habida cuenta de que, por mandato del artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el anexo que acompaña la liquidación precisa el “detalle del gasto”. Por consiguiente, la adición al presupuesto prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 519 de 2020 no podrá efectuarse sin el correspondiente acto de liquidación, del cual depende la certeza de su destinación final y, por contera, su ejecución. En estos términos, resulta manifiesta la necesidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020 para efectuar la referida adición al Presupuesto General de la Nación.

3. El artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para fijar los términos en los cuales efectuará adiciones al Presupuesto General de la Nación. Esta disposición faculta al Gobierno Nacional para que, “en los términos que este señale”, lleve a cabo las “operaciones presupuestales” (Sentencia C-434 de 2017) necesarias para efectuar adiciones al presupuesto en el marco de los estados de excepción, lo cual, como se explicó en el párrafo anterior, implica necesariamente su liquidación. El magistrado BERNAL PULIDO consideró que, a la luz de este artículo, en el marco de los estados de excepción, el Presidente de la República tiene la potestad de decidir si

liquida las adiciones presupuestales por medio del Decreto Legislativo que adiciona el presupuesto (Con fundamento en la competencia extraordinaria prevista por el artículo 83 del EOP) o mediante un Decreto Ejecutivo (Con fundamento en la competencia ordinaria prevista por el artículo 67 del EOP).

En otros términos, el artículo 83 del EOP habilita al Gobierno para que, “en los términos que este señale”, liquide la adición presupuestal por cualquiera de estas dos vías, que, por lo demás, están sometidas a los controles judiciales previstos por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Por tanto, en su criterio, la decisión adoptada por la mayoría resulta irrazonable, porque, o bien desconoce la referida competencia del Gobierno Nacional para definir los términos en los que efectuará las operaciones presupuestales, o supone injustificadamente que el ejercicio de dicha competencia implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional. Cualquiera de estos dos fundamentos resulta, a todas luces, inaceptable para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020.

4. La decisión del Gobierno Nacional relativa a “efectuar” la adición y la liquidación del Presupuesto General de la Nación mediante el mismo Decreto Legislativo es, a todas luces, razonable. Esto es así por cuatro razones. Primera, determinar la adición al presupuesto y su correspondiente liquidación en el mismo decreto legislativo materializa el principio de eficiencia (Artículo 209 de la Constitución Política). Esta alternativa es más eficiente que efectuar la adición y la liquidación presupuestal por medio de dos actos normativos distintos, máxime en atención a las circunstancias de urgencia e inmediatez que suponen los estados de excepción. Segunda, otorga certeza y claridad al contenido de la adición, por cuanto el anexo que acompaña el acto de liquidación detalla el gasto y, por tanto, precisa la destinación de los recursos, lo cual, en últimas, facilita el control de la ejecución presupuestal. Tercera, salvaguarda el rigor técnico del acto de liquidación, porque mantiene la competencia para liquidar la adición presupuestal en el Gobierno Nacional, que es la autoridad que tiene la información necesaria para llevar a cabo el acto de liquidación. En este sentido, es compatible con el artículo 67 del EOP, según el cual es el Gobierno Nacional quien debe llevar a cabo el acto de liquidación (Cfr. Artículo 67 del EOP). Cuarta, garantiza el efecto útil del artículo 83 EOP, debido a que la liquidación es un acto necesario para efectuar la adición presupuestal. Esto, por cuanto, sin el acto de liquidación, el Gobierno Nacional no puede ejercer a cabalidad la competencia asignada por el Legislador.

5. Por último, en esta sentencia, la Corte desconoció abierta e injustificadamente la sentencia C-434 de 2017. En esta última decisión, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 733 del mismo año,

mediante el cual el Gobierno Nacional dispuso créditos y contracréditos al Presupuesto General de la Nación y, directamente, efectuó la liquidación de los mismos, con fundamento expreso en lo previsto por el artículo 83 del EOP. En dicha oportunidad, la Corte consideró -sub silentio- que ambas medidas (los créditos y los actos de liquidación) satisfacían el requisito de necesidad. Por el contrario, el magistrado BERNAL PULIDO señaló que en la sentencia de la cual se aparta, la mayoría de la Sala Plena concluye que la decisión de liquidación de la adición no satisface el criterio de necesidad, sin presentar argumento alguno que explique y justifique este cambio jurisprudencial.

6. Por las anteriores razones, concluyó que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020 satisfacen el requisito de necesidad. Por lo demás, considero que la aplicación del juicio de necesidad no puede implicar el desconocimiento de las competencias que expresamente el Legislador ha conferido al Presidente de la República para que las ejerza en el marco de los estados de excepción, ni, mucho menos, asumir que el ejercicio de las mismas implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional.

El magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ salvó parcialmente el voto porque, en su criterio, la Corte debió declarar la exequibilidad pura y simple del Decreto 519 de 2020, sin que hubiese lugar a la inexequibilidad de los artículos 3, 4 y 5, por medio de los cuales se hace la liquidación de las adiciones al presupuesto de gastos dispuestas en los artículos primero y segundo del decreto. Para el magistrado Guerrero Pérez, tal como ha señalado en pasadas oportunidades, la aludida inexequibilidad es producto de una inadecuada aplicación del juicio de necesidad jurídica, que, de la manera como originalmente fue concebido por la jurisprudencia, comporta una valoración sustantiva, orientada a evitar los posibles desbordamientos del Ejecutivo, pero que ahora se aplica con una aproximación exclusivamente formal, que trivializa el sentido del control que debe adelantar la Corte. En su criterio el control de la Corte Constitucional se explica por la necesidad excluir del ordenamiento actuaciones del Presidente de la República que, en ejercicio de la facultades propias de los estados de excepción, expide disposiciones legislativas que materialmente modifican el orden legislativo sin que eso resulte necesario, porque para el efecto buscado habría bastado el ejercicio de las competencias ordinarias, pero no tiene sentido cuando, como en este caso, la decisión de inexequibilidad recae sobre previsiones que el Presidente habría podido adoptar mediante decreto ejecutivo, situación que no comporta un desbordamiento de competencias y frente a la cual habría bastado una puntualización en ese sentido en la parte motiva de la providencia.

De igual modo, El magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO salvó su voto parcialmente, por cuanto considera que el Decreto Legislativo 519 de 2020 era exequible en su totalidad.

La Corte Constitucional ha considerado que, en escenarios de normalidad, la competencia de liquidación del presupuesto es una facultad, de origen legal, que corresponde al Gobierno Nacional y que se ejerce a través de decretos de carácter ejecutivo (Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP, Art. 67; sentencia C-629/96). Esta competencia, sin embargo, no es extraña al hecho de que en vigencia del Estado de Emergencia el marco normativo en materia presupuestal cambia, especialmente al reconocer que es el Ejecutivo quien durante la ejecución del presupuesto de la vigencia fiscal respectiva, tiene la facultad de modificar y posteriormente aplicar y ejecutar el nuevo presupuesto. Una de las finalidades de este régimen especial, que se concreta en las facultades amplias que concede el Art. 83 del EOP y que ha validado la jurisprudencia constitucional (ver entre otras las sentencias C-448/92; C- 416/93; C-330/99 y C-947/02), consiste en hacer eficaces las medidas económico/presupuestales adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y que implica que las adiciones y traslados “serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale” (Art. 83 EOP). Reconociendo que una de las etapas fundamentales en materia de configuración del presupuesto es la de liquidación, no es extraño que dentro de esa competencia amplia quede comprendida la de liquidar el presupuesto adicionado, especialmente porque si no se reconociera así, la eficacia del inciso tercero del artículo 215 Constitucional (en concordancia con la LEEE, Art. 47, Par.) quedaría en entredicho y con ello las facultades para conjurar la crisis (La jurisprudencia ha valorado la eficacia como elemento esencial del marco normativo de los estados de excepción, pues este no solo comprende la asignación de poderes para identificar las causas de la crisis, sino que dota de las herramientas suficientes para resolverlas (C-416/93). En suma, en vigencia de los estados de excepción, el artículo 67 del EOP no es la norma aplicable en materia de liquidación del presupuesto, sino que tal operación está cobijada por la habilitación del artículo 83 del mismo estatuto, de modo que deberá realizarse por el Gobierno y en los términos que este señale.

En el mismo, sentido, el magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO salvó su voto en relación con la decisión de inexequibilidad de las normas del Decreto legislativo 519 de 2020 que preveían la liquidación de la adición presupuestal efectuada en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica. En su concepto, los artículos 3, 4 y 5 del Decreto cumplían en debida forma con el requisito de necesidad jurídica exigido de las medidas de excepción, toda vez que la liquidación resulta indispensable para hacer efectiva la disponibilidad de recursos que se requieren para enfrentar la emergencia y bien podía el Ejecutivo en el

ámbito de su competencias legislativas excepcionales tanto modificar el presupuesto como hacer efectiva en el mismo decreto, la liquidación de la adición presupuestal dispuesta para atender la emergencia. Sólo así se garantiza que los recursos de la adición presupuestal se destinan a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Por otra parte, la modificación del presupuesto en los estados de excepción es una competencia que el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto atribuye al Gobierno “en los términos que éste señale”, caso en el cual la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo. La modificación es una actuación propia de la ejecución del presupuesto y, por lo mismo, no resulta exigible la liquidación prevista en el artículo 67, por cuanto tal liquidación corresponde a una etapa inmediatamente posterior a la aprobación del presupuesto por el Congreso y anterior a su ejecución en tiempos de normalidad, razón por la que dicha disposición no es exigible en estados de excepción. En efecto, el precitado artículo 67 del EOP corrobora esta afirmación cuando establece: “Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación./ En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas:/ 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso./ 2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso./ 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo”. Evidentemente ninguno de estos supuestos se configura cuando se trata de modificaciones al presupuesto en estados de excepción.

Para el magistrado LIZARAZO, el juicio de necesidad debe corresponder a un control sustantivo y no meramente formal, cuya finalidad es “impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad”, como sostuvo la Corte en la Sentencia C-179 de 1994 mediante la cual revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Dijo igualmente a Corte en dicha sentencia, subrayando el alcance sustancial del control de las medidas adoptadas por el gobierno, que “El control no puede tornar anodino el instrumento de excepción pero este no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”. Por tales razones encuentra que el Decreto 519 de 2020 ha debido ser declarado exequible en su integridad”.



Junio 10 de 2020. Expediente RE-263. Sentencia C-170 de 2020. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Decreto 488 de 2020, “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

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 las razones que justifican la adopción de las medidas que contiene.

3.2. Luego de realizar un análisis detallado de cada una de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 488 de 2020, la Sala Plena concluyó que las mismas cumplieran con los requisitos materiales de validez.

Sin embargo, con relación a la restricción de retiro de cesantías del Fondo Público, encontró que se trata de una medida que irrespeta el principio de igualdad, pues, el Fondo Nacional del Ahorro administra cesantías tanto de servidores públicos como de empleados del sector privado, y estos últimos podrían encontrarse en las mismas circunstancias de afectación de su ingreso, que aquellos que tienen sus cesantías depositadas en una AFC privada; luego no existe ninguna justificación para la discriminación.

En efecto, al igual que los afiliados de las AFC privadas, los empleados adscritos al FNA también están expuestos a sufrir la disminución de sus ingresos con ocasión de la emergencia y requerir así de una alternativa que les permita compensarla y de esa forma continuar sufragando sus necesidades básicas y las de su familia. En consecuencia, al no encontrar aceptables las razones que motivan la diferencia, la Sala declaró exequibles los citados artículos 2º., 3º. en lo que alude a la posibilidad del retiro parcial de cesantías, salvo las expresiones “de carácter privado” que se declaran inexequibles.

3.3. Finalmente, la Corte encontró necesario declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica...”, contenida en los arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º, bajo el entendido de que las medidas permanecerán hasta la culminación de la emergencia sanitaria, y si se precisara de un término más allá de ese momento, las autoridades administrativas del trabajo (inspectores de trabajo) deberán certificar la permanencia de las circunstancias que dieron origen a la excepción, habilitación o autorización otorgada, para poder seguir utilizando las

medidas dispuestas en este decreto o hasta tanto el Congreso de la República ejerza sus competencias ordinarias en la materia”. Ello por cuanto la incertidumbre existente respecto del momento en que “los hechos que dieron lugar a la emergencia” desaparecerán, convierten la vigencia de la norma de emergencia en indeterminada e indeterminable. Así las cosas, la Corte halló razonable mantener la vigencia de las autorizaciones que establece el Decreto 488/2020, hasta tanto dure la emergencia económica, pero como es previsible que las empresas no se recuperarán en ese mismo momento, la aplicación de las normas de excepción debe condicionarse a la demostración del mantenimiento de su necesidad, pues, también es previsible el abuso. De esa permanencia del contexto de los hechos, habría de dar certificación la autoridad del trabajo.

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

El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió salvamento de voto parcial, en relación con el condicionamiento “Declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica...”, contenidas en los arts. 3, 4º., 5º., 6º. 7º. y 8º, bajo el entendido de que las medidas permanecerán hasta la culminación de la emergencia sanitaria. Si se precisara de un término más allá de ese momento, las autoridades administrativas del trabajo (inspectores de trabajo) deberán certificar la permanencia de las circunstancias que dieron origen a la excepción, habilitación o autorización otorgada, para poder seguir utilizando las medidas dispuestas en este decreto o hasta tanto el Congreso ejerza sus competencias ordinarias en la materia”.

Consideró que la vigencia de las normas, tal como fue dispuesta en el Decreto, es razonable en tanto reconoce que la pandemia tiene efectos en el empleo y los riesgos laborales que pueden permanecer más allá de la emergencia sanitaria. En consecuencia, no contradice en modo alguno la Constitución que las disposiciones tendientes a moderar esos efectos permanezcan en el ordenamiento jurídico por un periodo diferente al de la declaratoria de emergencia sanitaria. En este sentido, el condicionamiento no responde a ningún mandato constitucional.

Además, someter la continuidad de las medidas a un trámite adicional, como es la certificación de las autoridades de trabajo, introduce una inflexibilidad que, más que garantizar los derechos sociales de los trabajadores, congestiona las tareas a cargo de los inspectores de trabajo y genera un incentivo negativo. El condicionamiento puede tener como consecuencia que, antes de tener que cumplir con los trámites administrativos, tanto trabajadores como empleadores prefieran acudir a vías más céleres para habilitar el uso de las cesantías, el disfrute de las vacaciones, o el acceso a mecanismos de protección de riesgos laborales aduciendo causales o situaciones que no correspondan con la realidad.

El magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez salvó parcialmente el voto, en relación con la decisión de declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica...”, contenidas en los arts. 3, 4º., 5º., 6º. 7º. y 8º, bajo el entendido de que las medidas permanecerán hasta la culminación de la emergencia sanitaria. Si se precisara de un término más allá de ese momento, las autoridades administrativas del trabajo (inspectores de trabajo) deberán certificar la permanencia de las circunstancias que dieron origen a la excepción, habilitación o autorización otorgada, para poder seguir utilizando las medidas dispuestas en este decreto o hasta tanto el Congreso ejerza sus competencias ordinarias en la materia”. En su criterio el condicionamiento no solo era innecesario, en tanto que la medida que habilita a los trabajadores para disponer parcialmente de las cesantías está estrechamente vinculada a las circunstancias que dieron lugar a la emergencia, y no puede extenderse en el tiempo cuando tales circunstancias dejen de existir, y porque establece una rigidez, contraria al sentido de la previsión normativa, al trámite para que el trabajador pueda acceder a los recursos que requiere para enfrentar de mejor manera la disminución de sus ingresos atribuible a la situación de emergencia sanitaria. Similar consideración cabe hacer en relación con el disfrute de vacaciones o el acceso a mecanismos de protección de riesgos laborales.

De igual manera, el magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO se apartó de la decisión de exequibilidad condicionada que limita la vigencia de las medidas relativas al retiro de la cesantías y el acceso a los medios de protección de riesgos laborales a la emergencia sanitaria, por cuanto desconoce la dimensión del problema y su proyección más allá de la emergencia, cuando lo que pretende la medida es otorgarle a los empleados una opción para mantener el nivel de ingresos que tenían antes de su ocurrencia. Solo los empleados saben si necesitan o no mantener sus ingresos y sólo los empleadores saben si los ingresos de sus empleados se disminuyeron o no, razón por la que la intervención de una autoridad resulta ser un trámite burocrático excesivamente formalista y sin ninguna utilidad en la protección de los derechos de los empleados. En su criterio, el condicionamiento ha debido referirse a la medida relacionada con las vacaciones, por cuanto mantener a los empleados en vacaciones debería estar condicionado a un plan de reapertura gradual de las actividades del empleador.

Por su parte, el magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS salvó parcialmente el voto. En su criterio, los artículos 3 y 4 del Decreto 488 de 2020 que habilitan que pueda cambiarse la destinación en el uso de las cesantías, para que los trabajadores asuman parte del riesgo de la pandemia tras el deterioro de sus ingresos y que permiten el anticipo de vacaciones para

pasar el confinamiento debieron declararse inexecutable por no superar el juicio de no contradicción específica, ni el de proporcionalidad.

Recordó que de acuerdo con el artículo 50 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción en ningún caso es posible que se incorporen medidas que desmejoren los derechos sociales de las y los trabajadores a través de los Decretos de Excepción. De acuerdo con la sentencia C-179 de 1994, tal prohibición de desmejora deriva de la naturaleza de este tipo de derechos subjetivos colectivos, que se establecen en favor la sociedad y que se caracterizan por que buscan asegurar la vida en condiciones dignas y justas.

Recabó en que el trabajo no solo es un mecanismo de redistribución de riqueza, sino que además garantiza que quienes derivan de allí su subsistencia puedan acceder a bienes y servicios, como la salud, la vivienda, la educación, entre otros y que afectar su contenido trae de consuno la afectación de los demás. Enfatizó que si a esto se suma que el propio artículo 53 constitucional establece la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales no resultaba constitucionalmente admisible que, a través de un legislador de emergencia, se permitiera tomar el ahorro del trabajador para contener la emergencia declarada en el Decreto 417 de 2020 y menos que se permitiera el uso de las vacaciones para solventar de esa manera los efectos del confinamiento.

Aseguró que esta Corporación afianzó el criterio de derechos sociales fundamentales (C-776 de 2003) reconociéndolos como un límite infranqueable que no puede ser traspasado por el Estado, dado que se liga a la existencia de recursos materiales que requiere toda persona para tener una vida digna, así mismo ha destacado sobre la prohibición de regresión, permitiendo solo excepcionalmente al legislador ordinario llevar a cabo ajustes en los derechos sociales siempre que garantice que esto tendrá efectos benéficos, que contribuirán a la ampliación de la protección social y que, obviamente, por existir déficit democrático en la adopción de los decretos legislativos esa deferencia no es posible avalarla al Presidente de la República como lo permitió la mayoría de la Sala Plena.

Manifestó que no era posible acudir sin más al principio de solidaridad para encontrar satisfecha la finalidad de las medidas, leyéndolo desconectado de los principios que reconocen los derechos humanos laborales. A juicio del Magistrado Rojas Ríos no era posible predicar esa solidaridad basada en que el empleador y empleado se encuentran en la misma posición jurídica y de titularidad de derechos, bajo una idea contraevidente de que tienen la misma ecuación de beneficios en la empresa – trabajo productivo – o servicios, cuando es clara la asimetría entre ambos y por razón de la cual la propia Constitución Política y Tratados internacionales de Derechos Humanos reconocen al trabajador una protección reforzada. De otro lado porque advertir eso implicaría

desconocer los propios principios que regulan el trabajo, uno de los cuales es la ajenidad, que es vertebral y según el cual “el trabajador puede participar de las utilidades o beneficios de su empleador, pero nunca asumir sus riesgos o pérdidas”. En otras palabras, así como, por regla general, el empresario no distribuye entre los trabajadores sus ganancias anuales en proporción, no le es dable trasladarle los riesgos propios de la actividad productiva o de las contingencias de la vida social.

En relación con el juicio de proporcionalidad en el cambio de destinación de las cesantías refirió que de acuerdo con la disposición que contiene el Decreto cuando una persona vea reducidos ostensiblemente sus ingresos podrá solicitarlo. A su juicio la sentencia no analiza de dónde podría provenir dicha reducción y no tiene en cuenta que, de acuerdo con los principios constitucionales (previstos en el artículo 53 superior) y las reglas del trabajo (artículo 43 CST) no son eficaces las estipulaciones o condiciones que desmejoren la situación del trabajador, entre ellas su contraprestación y en relación con la solicitud de licencias no remuneradas (que afectan el ingreso) a raíz de la pandemia ya la Corte resolvió sobre su inviabilidad en la sentencia C-930 de 2009, de allí que la medida no era conducente ni pertinente.

Sobre las vacaciones advirtió que concretan el derecho fundamental al descanso (previsto hasta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos), en el PIDESC, y en la propia Constitución Política y que modificar su naturaleza para ajustarla al confinamiento es abiertamente inconstitucional, afectando su núcleo esencial. Estimo que equiparar la posibilidad de confinamiento al descanso, cuando ambos son antagónicos no es posible, menos considerar que los trabajadores descansan cuando están obligados a permanecer en sus hogares, y el retorno es inviable dadas las condiciones de seguridad.

El magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO acompañó la parte resolutive de la decisión, pero aclaró su voto al considerar que las medidas contenidas en Decreto Legislativo 488 de 2020, tienen como objetivo principal la protección al empleo durante la coyuntura actual y no pueden ser consideradas como una desmejora en los derechos sociales de los trabajadores. En este sentido, señaló que de acuerdo con la definición de derechos sociales establecidos en la jurisprudencia constitucional, estos se caracterizan por la existencia de un interés común y solidario, destinado a asegurar la dignidad humana (Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.), por lo que, sin lugar a dudas debe reconocerse la seguridad social como un derecho social de todos los trabajadores, formales e informales.

Sin embargo, esta definición general no puede llevar al equívoco de considerar que lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo 488 de 2020, referente a la creación de una nueva causal para acceder al retiro de cesantías y la modificación temporal del plazo previo para avisar del disfrute del período de vacaciones durante la pandemia, pueden

consolidar por si mismas un derecho fundamental autónomo e independiente, propio del juicio de intangibilidad (“derechos intocables”); por el contrario, son trámites propios de la potestad de configuración del legislador (Corte Constitucional, sentencias SU-098 de 2018, C-310 de 2007 y C-669 de 2006).

Finalmente, el magistrado LINARES CANTILLO puso de presente que la crisis que enfrentan los colombianos derivada del COVID-19, ha puesto en evidencia la inequidad, fragilidad y deficiencias del sistema general de seguridad social en el país. Es claro que históricamente la cobertura y financiación de la red de protección social en nuestro país, como son las medidas de protección al cesante, el cubrimiento de los riesgos de desempleo, vejez, invalidez y sobrevivencia, así como los riesgos de enfermedad y los riesgos profesionales, están atados a las contribuciones y recursos provenientes del empleo formal. Esto desconoce una importante realidad de nuestro país, agravada por la pandemia, donde la mayoría de quienes están económicamente activos son trabajadores informales, por lo que se queda corto el mercado laboral formal y sus protecciones, frente al número elevado de personas que trabajan en la informalidad y carecen de una red de protección social frente a riesgos como la vejez, la enfermedad o el desempleo. En consecuencia, considera que esta crisis genera una oportunidad para reflexionar a nivel de los hacedores de la política pública para repensar el diseño nuestro sistema de protección social, de manera integral. Tal vez, mediante la creación de una red de protección social financiada por el presupuesto nacional y no a través del empleo formal, se pueda resolver la problemática de inequidad que se ha hecho más evidente con esta crisis.

La magistrada DIANA FAJARDO RIVERA y el magistrado JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS manifestaron aclaraciones de voto en relación con la motivación de esta sentencia”.

Junio 11 de 2020. Expediente RE-252. Sentencia C-171 de 2020. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

**Decreto 544 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19”.**

“ ...

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto 544 de 2020. Esta norma guarda unidad de sentido con el Decreto 499 de 2020, declarado exequible mediante la sentencia C-163 de 2020. La disposición tiene tres objetivos definidos: (i) exceptuar la aplicación del Estatuto General de Contratación

de la Administración Pública (EGCAP) a la adquisición, en el mercado internacional, de los equipos médicos, mobiliario, reactivos de diagnóstico, dispositivos médicos, elementos de protección personal (EPP) y medicamentos allí señalados; (ii) excluir determinados requisitos, previstos en la legislación mercantil, para la contratación con personas extranjeras; y (iii) disponer la obligación de las entidades estatales que adquieran los bienes mencionados de remitir la información respectiva a los órganos de control fiscal.

El decreto examinado es, en términos generales, compatible con la Constitución, en tanto cumple con las condiciones formales y materiales que impone el derecho constitucional de excepción. Para arribar a esta conclusión, la Corte reiteró los argumentos previstos en la sentencia C-163 de 2020, antes mencionada y que obró como precedente vinculante en el presente caso.

Con base en esa comprobación, la Sala advirtió que el decreto examinado cumple con los juicios formales y materiales exigibles de las normas adoptadas al amparo de los estados de excepción. Esto debido a que guarda identidad de contenido normativo con la previsión analizada anteriormente por la Corte. Asimismo, comparten el mismo contexto, pues se inscriben en la condición de medidas de flexibilización contractual para la adquisición de bienes vinculados a la atención de la pandemia.

No obstante, la Sala consideró pertinente precisar sobre el juicio de necesidad fáctica, cuyo cumplimiento se acredita por el hecho de que el Decreto 544 de 2020 tiene un alcance más amplio que el Decreto 499 de 2020, pues flexibiliza las reglas de contratación respecto de un grupo más extenso de bienes y elementos de protección personal, todos ellos vinculados con la atención de la pandemia por el COVID-19. Dicha extensión se encuentra justificada debido a que, ante el aumento de contagios, se hacía necesaria reforzar la capacidad del sistema de salud, que se encuentra vinculada a la adquisición oportuna de los bienes que el decreto analizado enumera.

De la misma forma, en lo que respecta al juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad, la Corte encontró que el Decreto 544 de 2020 reitera la previsión contenida en el Decreto 499 de 2020 y que eximía a las personas extranjeras de constituir sucursal en Colombia para suscribir los contratos de adquisición de dispositivos médicos y elementos de protección personal. Habida consideración de que esa exclusión se predica, conforme con la legislación mercantil, únicamente respecto de aquellas empresas que van a ejercer negocios permanentes en el país y los contratos mencionados no tienen esa condición, esa disposición específica deviene inconstitucional. Esto por los mismos motivos expresados en la sentencia C-163 de 2020, que adoptó el mismo sentido de decisión.

Por último, en lo que respecta al juicio de proporcionalidad, se evidencia que el decreto examinado es una norma imprescindible para cumplir con

un fin constitucionalmente imperioso, vinculado a la protección de la vida, la salud y la integridad física de las personas. Asimismo, prevé una fórmula que circunscribe su vigencia a la duración de la emergencia sanitaria, lo cual ofrece un parámetro que concilia la necesidad de atender la crisis e impedir la extensión de sus efectos, con la obligatoriedad de que las normas que exceptúan el EGCAP tengan vocación temporal. De esa manera, la disposición es exequible sobre ese particular.

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

El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió salvamento de voto parcial en relación con lo resuelto por la mayoría en el asunto de la referencia.

La Sala concluyó que la expresión “ni sucursal”, contenida en el artículo 1, parágrafo 2, del Decreto 544 de 2020, es inexecutable por no superar el juicio de necesidad jurídica. Esto, de conformidad con “la regla según la cual las personas extranjeras referidas en esa disposición no requieren constituir sucursal en Colombia”. Así, la Sala reiteró lo expuesto en la Sentencia C-163 de 2020, mediante la cual analizó unas disposiciones análogas a las sub examine. En mi concepto, la Sala no debió declarar inexecutable dicha expresión, por las razones que expuse en mi salvamento parcial de voto a la Sentencia C-163 de 2020, las cuales reitero a continuación.

En primer lugar, la declaratoria de inexecutable parte del supuesto de que las actividades comerciales de las empresas extranjeras que suministran insumos médicos y elementos de protección personal en Colombia son apenas “incidentales”. Esto, pese a que no hay evidencia alguna que permita inferir que las actividades comerciales de las referidas empresas tengan tal naturaleza y que, por lo tanto, no es necesario eximir las del requisito de constituir una sucursal. Así, dicha conclusión parte de una mera suposición, que no de un análisis cierto sobre las condiciones en las cuales los proveedores extranjeros adelantan, o pretenden adelantar, sus actividades comerciales en el territorio nacional, en el marco específico de la emergencia sanitaria.

En segundo lugar, la declaratoria de inexecutable de la expresión “ni sucursal” resta competitividad a las entidades públicas colombianas en el mercado internacional, que actualmente se caracteriza por la “competencia agresiva”. En efecto, como lo advirtió la Sala, en la coyuntura actual es necesario “flexibilizar” las “condiciones mercantiles para suscribir contratos con personas extranjeras” con el fin de garantizar la adquisición de insumos médicos y elementos de protección.

Así, relevar a las empresas extranjeras del requisito de constituir una sucursal previsto en el artículo 471 del Código de Comercio (Código de Comercio, artículo 471. “Para que una sociedad extranjera pueda emprender negocios permanentes en Colombia, establecerá una sucursal con domicilio en el territorio nacional”. El alcance de qué significa una



actividad permanente se encuentra en el artículo 474. “ACTIVIDADES QUE SE TIENEN COMO PERMANENTES. Se tienen por actividades permanentes para efectos del artículo 471, las siguientes: (...) 2) Intervenir como contratista en la ejecución de obras o en la prestación de servicios”.) generaba un incentivo más, por medio del cual se pretendía fortalecer el perfil de las entidades estatales colombianas como compradoras potenciales de bienes necesarios, y escasos, para controlar la crisis sanitaria. De ahí que, contrario a lo resuelto por la mayoría, esa medida sí superaba el análisis de necesidad jurídica. Así mismo, la creación de este incentivo supera el examen de proporcionalidad dada la urgencia de la compra de estos insumos en el marco de la pandemia.

Por su parte, el magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ se apartó de la decisión de inexequibilidad de la expresión “ni sucursal” por las mismas razones que lo llevaron a salvar parcialmente el voto en relación con idéntica decisión adoptada en la sentencia correspondiente al expediente RE-255.

De igual manera, el magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO reiteró su discrepancia con la declaración de inexequibilidad de la expresión “ni sucursal” que ya había expresado con ocasión de la revisión del Decreto legislativo 499 de 2020 el cual contenía la misma exención de ese requisito para las empresas extranjeras con las que se contrate la adquisición de determinados bienes necesarios para la atención de la emergencia sanitaria. Tal decisión es el resultado de una aplicación excesivamente formalista del juicio de necesidad, desconociendo que su finalidad es “impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad”, como sostuvo la Corte en la Sentencia C-179 de 1994 mediante la cual revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Dijo igualmente a Corte en dicha sentencia, subrayando el alcance sustancial del control de las medidas adoptadas por el gobierno, que “El control no puede tornar anodino el instrumento de excepción pero este no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”.

El magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO aclaró su voto considerando que acompaña la parte resolutive por respeto con el precedente judicial definido en la sentencia C- 163 de 2020, dada la similitud de contenidos normativos entre los Decretos Legislativos 499 y 544 de 2020 y, en general, las particularidades propias del análisis de constitucionalidad de este tipo de disposiciones.

Sin embargo, para el magistrado LINARES CANTILLO, el Decreto Legislativo 544 de 2020 debía declararse exequible en su integridad y reiteró su desacuerdo respecto de la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “ni sucursal” allí contenida. En su concepto, la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez, como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia, puede materializarse a través de diversas tipologías contractuales en las que es necesario analizar, caso a caso, si se configuran o no los elementos para que se entienda que existe “actividad permanente” en los términos del Código de Comercio colombiano.

Tal y como se encuentra regulado en los artículos 471 y 474 del Código de Comercio, el legislador cuenta con facultades para delimitar los eventos en los que se entiende que una sociedad extranjera, sin domicilio en Colombia, realiza actividades permanentes o no en el país. En este caso, la declaratoria de inexequibilidad no facilita las actividades de compra pública de los dispositivos médicos y elementos de protección personal requeridos en un mercado que, en las actuales condiciones, se caracteriza por la “competencia agresiva”. Por esta razón, señaló que todas las medidas adoptadas por el decreto resultaban razonables para facilitar dichas adquisiciones, sin que las sociedades extranjeras sin domicilio en Colombia se vean obligadas a abrir una sucursal en el país, con todas las responsabilidades y obligaciones que ello conlleva. Esto sin perjuicio de que las entidades estatales contratantes puedan delimitar en cada contrato el alcance de las garantías y responsabilidades que sean exigibles”.

Junio 11 de 2020. Expediente RE-275. Sentencia C-172 de 2020. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Decreto 545 de 2020, “Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“ ...

La Corte determinó que el Decreto Legislativo 545 de 2020 cumplía con todos los requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción de los decretos expedidos en ejercicio de facultades que confiere al Ejecutivo el artículo 215 de la Carta Política. (i) Expone las razones por las cuales es necesario suspender el requisito de insinuación de las donaciones dispuestas en el artículo 1458 del Código Civil. De forma expresa, identifica los propósitos de la medida y su relación con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020, así como, la necesidad de adoptar

esta medida de suspensión de un requisito legal para algunas donaciones, concretamente, aquellas que estén orientadas a superar o mitigar la crisis ocasionada por el coronavirus COVID-19. (ii) El decreto examinado fue expedido en debida forma, suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros en ejercicio de sus funciones. (iii) La medida fue decretada dentro del término de vigencia del estado de emergencia económica social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020 y en desarrollo del estado de excepción, toda vez que se trata de medidas para superar y mitigar la crisis generada por el coronavirus COVID 19. (iv) El ámbito de la medida cubre todo el territorio nacional y se limita a suspender el requisito de insinuación de donaciones “cuya finalidad esté orientada a superar o mitigar la crisis ocasionada por la referida Emergencia Sanitaria”, durante la vigencia de esta emergencia.

De igual manera, la Corte encontró que el Decreto 545 de 2020 cumple con el juicio de conexidad material externa, en la medida en que la suspensión de la insinuación consagrada en el artículo 1458 del Código Civil tiene una relación directa y específica con el Decreto 417, en razón a que por la pandemia y la velocidad de propagación del coronavirus COVID-19, entre las primeras medidas que se tomaron fueron el aislamiento físico, y en consecuencia, diferentes entidades estatales restringieron la atención al público, entre estas, las notarías. La suspensión del requisito de insinuación de las donaciones superiores a cincuenta (50) salarios mínimos es una medida que contribuye a disminuir la afluencia de público a las notarías y a menguar la carga de trámites necesarios en esta coyuntura.

Igualmente, la medida de suspensión de la insinuación tiene relación con la crisis sanitaria y social, toda vez que permite agilizar donaciones que realicen personas naturales o jurídicas destinadas a conjurar los efectos en el sistema de salud y mitigar los impactos negativos en la economía del país.

Al mismo tiempo, la Corte constató que la medida adoptada por el Decreto 545 de 2020 superaba los juicios de motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, toda vez que no suspende derechos fundamentales ni afecta su núcleo esencial, pues en realidad se trata de la suspensión de un requisito formal para la realización de un contrato civil y no es una medida que interrumpa el funcionamiento de los poderes públicos del Estado ni las demás instituciones. Así mismo, cumple con el juicio de no contradicción específica de mandatos constitucionales ni de tratados internacionales ratificados por Colombia. A su vez, cumple con el juicio de motivación de incompatibilidad y de necesidad por las siguientes razones. En primer lugar, la norma ordinaria suspendida es incompatible con el estado de excepción, porque mantiene un trámite accidental del contrato de donación que retarda su perfeccionamiento y exige acceder presencialmente al donante y al donatario a las notarías. De otra parte, La

Corte considera que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 545 de 2020 es proporcional, porque la suspensión de la insinuación de las donaciones que superan los cincuenta (50) salarios mensuales es transitoria y es aplicable solo para algunas donaciones.

Finalmente, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 545 de 2020 superaba el juicio de no discriminación, porque no contiene ningún tratamiento diferente para algún sector de la población ni su aplicación depende de alguna categoría sospechosa. Por lo contrario, la suspensión de la insinuación para aquellas donaciones que superan los cincuenta (50) salarios mínimos y están destinadas a superar la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19, es una medida que, como se mencionó antes, cumple con criterios de necesidad e idoneidad para contribuir a enfrentar y mitigar los impactos de la pandemia”.

Junio 11 de 2020. Expediente RE-276. Sentencia C-173 de 2020. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

**Decreto 518 de 2020, “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

El Decreto Legislativo 518 de 2020 creó y fijó las directrices del Programa Ingreso Solidario, concebido para efectuar transferencias monetarias directas y no condicionadas a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la crisis económica y social generada por la pandemia, como mecanismo para preservar su derecho al mínimo vital en un escenario crítico en el que, como consecuencia de las medidas de aislamiento, las posibilidades de auto sostenimiento son reducidas.

La Corte Constitucional efectuó el control constitucional automático e integral de dicha normatividad, arribando a las siguientes conclusiones.

Primero, desde el punto de vista formal, el decreto satisface las exigencias constitucionales, por haber sido expedido en desarrollo del estado de emergencia económica y social declarado en el Decreto 417 de 2020, y durante su vigencia, por haberse justificado la adopción de las medidas allí contenidas, y por haber sido suscrito por el Presidente de la República y los 18 ministros que conforman la cartera de Estado.

Segundo, la creación de un programa semejante se enmarca y apunta a hacer frente la problemática que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica y social, ya que, a raíz de las sucesivas órdenes gubernamentales de aislamiento adoptadas para contener la pandemia en el país, una parte significativa de la población carece ahora de la posibilidad de ejercer sus actividades productivas de las que derivan su sustento así como la de satisfacer sus necesidades básicas por sí mismos.

De la circunstancia anterior surge para el Estado el deber de adoptar medidas especiales para suplir esta carencia que compromete directamente el derecho al mínimo vital.

Tercero, el esquema de focalización del Programa Ingreso Solidario, dirigido a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no son beneficiarias de otros programas gubernamentales de entrega directa de recursos monetarios, se explica y se justifica desde la perspectiva constitucional. En efecto, aunque la actual coyuntura ha provocado una afectación generalizada de la actividad productiva, aquella ha tenido un impacto diferenciado y desproporcionado en el referido grupo poblacional, quienes actualmente enfrentan el riesgo actual, cierto y concreto de no poder satisfacer sus necesidades vitales esenciales. Y, aunque los beneficiarios de los programas Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y del mecanismo de compensación del IVA son también personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, actualmente estos reciben apoyos económicos directos que, en el actual escenario, son funcionales al objetivo de preservar su derecho al mínimo vital, por lo que resulta razonable su exclusión del programa.

Cuarto, la utilización del SISBEN como instrumento principal para la individualización de los destinatarios del programa es constitucionalmente admisible, puesto se trata de la herramienta estatal por excelencia para la focalización individual de los programas sociales del Estado, siendo utilizado actualmente para identificar las personas que deben ser vinculadas al régimen subsidiado de salud, y destinatarias de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), los subsidios de sostenimiento y de la tasa de interés y la condonación de los créditos del ICETEX, la exención en el pago de la cuota de compensación militar, el programa Atención Integral a la Primera Infancia operado por el ICBF, los programas Vivienda Rural y de Generación de Ingreso y Desarrollo de Capacidades Productivas del Ministerio de Agricultura, Ser Pilo Paga, Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Jóvenes en Acción, Empresa Rural del SRNA, y Atención Humanitaria, entre otros. Asimismo, esta herramienta ha sido readecuada y reconfigurada a lo largo del tiempo para asegurar la correcta caracterización de la población colombiana y para minimizar los errores de inclusión y exclusión. Esto explica que el Decreto 518 de 2020 haya permitido la utilización de la información recabada y aún no publicada del SISBEN IV, en tanto esta nueva versión tiene un enfoque y una metodología que permite hacer frente a las falencias del diseño anterior.

Quinto, las potestades regulatorias y de ejecución del gasto asignadas al Ministerio de Hacienda, las de focalización en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, y las operativas a cargo del sistema financiero, no sólo son consistentes con el modelo y el esquema de funcionamiento del programa, sino que además se enmarcan dentro de las potestades,

facultades y áreas de especialización de cada una de estas instancias. Con respecto a la facultad conferida al Ministerio de Hacienda para fijar las condiciones de ejecución del programa y, en particular, el monto de los recursos a transferir y la periodicidad de las transferencias, la Sala precisó que se trata de asuntos sobre los cuales no existe una reserva de ley, y que por la naturaleza de las problemáticas que se enfrentan a través del estado de emergencia, la Constitución otorga a las instancias gubernamentales facultades normativas amplias y flexibles para adecuar las sucesivas líneas de acción al desarrollo de los acontecimientos, sin que el Presidente de la República esté obligado a fijar de antemano la totalidad de las condiciones de tiempo, modo y lugar de tales intervenciones. Asimismo, la Corte aclaró que el Presidente de la República no se encontraba constitucionalmente obligado a fijar un monto mínimo de las transferencias que asegure la vivienda, la alimentación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios, ya que aunque en un escenario crítico como el actual el Estado debe emprender esfuerzos adicionales para garantizar el derecho al mínimo vital de los grupos más vulnerables, el Ejecutivo preserva un margen de maniobra para establecer los mecanismos y dispositivos para aliviar las cargas económicas de las personas y para facilitar su acceso a los bienes esenciales, sin que ello deba canalizarse necesariamente a través del esquema de transferencias monetarias no condicionadas en el marco del Programa Ingreso Solidario. Asimismo, la Corte concluyó que el régimen económico de las operaciones de transferencia monetarias no condicionadas se ajuste integralmente al ordenamiento superior. El esquema de financiación a través del FOME, la determinación del sistema tarifario de las operaciones financieras a cargo del Ministerio de Hacienda, la prohibición para que los beneficiarios del programa paguen comisiones o tarifas por el uso de los recursos y para que las entidades financieras les hagan descuentos por otras deudas, y el régimen de exenciones tributarias, apunta a garantizar que la totalidad de los recursos entregados por el Estado a los beneficiarios puedan ser utilizados por estos para la satisfacción de las necesidades vitales. Finalmente, frente al parágrafo 1 del artículo 1, la Corte precisó que la referencia a la presunta ausencia de responsabilidad de los participantes del programa en los casos de recepción fraudulenta o sin sujeción a los requisitos legales, no debe ser entendida como una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad de los servidores públicos encargados de la respectiva implementación, pues ello lesionaría gravemente los principios que inspiran la función pública, sino como un llamado a que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad, tenga en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la realización del programa gubernamental, y con ello, la flexibilización del esquema de controles y verificaciones ordinarios para la asignación de

recursos públicos. En estos términos optó por condicionar la declaratoria de exequibilidad de la respectiva disposición.

#### 4. Aclaraciones de voto

El magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS aclaró su voto al considerar que, si bien está de acuerdo con la decisión de declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 518 de 2020, en tanto tiene como finalidad la protección del mínimo vital de la población vulnerable, lo cierto es que la Sala Plena debió puntualizar que el monto del ingreso solidario no puede ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, y que debía alcanzar a la totalidad de la población en situación de pobreza extrema, pues sólo así se cumpliría la finalidad de enfrentar las consecuencias económicas más nocivas de la pandemia. Especialmente a quienes se ven afectados de forma más intensa por las medidas de confinamiento que, les impide realizar su trabajo, en su mayoría informal, y por consecuencia aparea la pérdida de los ingresos mínimos para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación, vivienda, entre otros.

Explicó que, el gobierno nacional ha aprobado varios programas para ofrecer un ingreso a diversos grupos poblacionales: familias en acción, personas en condición de desempleo, jóvenes en acción, etc., Todos estos atienden a un segmento de la población, razón por lo cual, a juicio del Magistrado Rojas Ríos una estrategia para aumentar la cobertura de la población en condición de pobreza y pobreza extrema es crear un programa de protección universal que respondan a una renta básica de emergencia. Medida que cumple con los estándares básicos de derechos para la ciudadanía y a la par que reduce los costos administrativos ligados a su operación, al no ser necesarios complejos procesos para estudiar las solicitudes o comprobar la elegibilidad de las personas.

A partir de ese análisis, en criterio del Magistrado Rojas Ríos, en punto al análisis del inciso 6° del artículo 1° del Decreto Legislativo, la Sala Plena, dado su carácter de garante de los derechos fundamentales, debía fijar criterios para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fije un monto del ingreso solidario y una periodicidad que respeten el derecho al mínimo vital en condiciones de igualdad de las personas beneficiarias del programa y así, atender las necesidades básicas para garantizar una vida digna. Solo de esa manera, podía restringirse la ambigüedad y falta de precisión del inciso 6° artículo 1° del Decreto Legislativo, el cual, en su redacción original, crea condiciones para que se establezcan cifras que, en lugar de garantizar el derecho al mínimo vital, terminen administrando la pobreza y aumentando la discriminación en contra de la población más vulnerable.

El magistrado José Fernando Reyes Cuartas se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre la motivación de esta sentencia”.

Junio 11 de 2020. Expediente RE-262. Sentencia C-174 de 2020. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

**Decreto Legislativo 535 de 2020. “Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas - IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

El Decreto 535 de 2020 reduce a 15 días el proceso de devolución y compensación de saldos a favor en el impuesto sobre la renta y complementarios y en el impuesto sobre las ventas -IVA para los solicitantes que no sean calificados de riesgo alto en materia tributaria. Además, cuando en las solicitudes de devolución o compensación de saldos a favor presentadas por personas calificadas de riesgo alto en materia tributaria se identifique un riesgo de fraude fiscal o riesgo específico, prescribe la suspensión del proceso hasta que permanezca vigente la emergencia sanitaria. En los demás casos permite hacer devoluciones y compensaciones de saldos a favor de personas calificadas de riesgo alto en materia tributaria. Asimismo, la norma aplaza para después de levantada la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social la carga que tienen los solicitantes de devoluciones y compensaciones de presentar la relación de costos, gastos y deducciones. Finalmente, el decreto determina que el procedimiento abreviado se aplica (i) a los procesos que, al momento de su entrada en vigencia, estaban en etapa de fiscalización o investigación previa y (ii) a los procesos que se estén tramitando por la vía abreviada cuando se levante la emergencia sanitaria declarada por el

La Corte Constitucional verificó el cumplimiento de los requisitos formales del decreto y los encontró cumplidos porque: i) el decreto fue firmado por el Presidente de la República y todos los ministros; ii) fue expedido en vigencia y en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica y, iii) fue motivado.

A continuación, esta Corporación abordó el examen de constitucionalidad del Decreto 535 de 2020 desde una perspectiva material. Allí, concluyó que las medidas por él adoptadas están encaminadas a aumentar la liquidez y el flujo de caja de las personas y empresas, que pudieron verse afectadas por las medidas sanitarias tomadas para enfrentar el contagio del COVID-19, por lo cual se cumple el principio de finalidad.

En cuanto al juicio de conexidad material, la Corte observó que la normativa estudiada tiene relación con sus propias consideraciones y con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.



También encontró que todas las medidas contenidas en el decreto legislativo están suficientemente motivadas, además que ninguna de ellas incurre en alguna arbitrariedad, ya que no limitan el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; o interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; o suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Asimismo, ninguna de las medidas del Decreto 535 de 2020 restringen alguno de los derechos denominados intangibles.

En el juicio de no contradicción específica, este Tribunal analizó cada una de las medidas adoptadas por el Decreto 535 de 2020 y estimó que no se oponen a los mandatos constitucionales.

En esencia, la Corte concluyó que: (i) el inciso 1° del artículo 1°, no presenta una contradicción específica con la Constitución, pues la definición de términos procesales hace parte de la libertad de configuración legislativa y el concepto de alto riesgo en materia fiscal es determinable; (ii) la supresión de los requisitos referidos en el inciso 2° del artículo 1° y en el artículo 2° del decreto (requisitos que tienen como finalidad proteger el patrimonio público), no transgrede la Constitución, en la medida en que la misma normativa conserva otras herramientas que tienen este mismo objetivo y es claro que dicha supresión materializa los principios constitucionales de economía procesal, celeridad de la función administrativa y buena fe; (iii) el numeral 1.1 del artículo 1° del Decreto 535 de 2020 no evidencia contradicción específica con la Constitución, en razón a que las expresiones “riesgo de fraude fiscal” y “riesgo específico” son determinables apelando a otras normas del ordenamiento jurídico, al hecho de que el legislador tiene libertad de configuración para establecer o no recursos dentro de un proceso y a que la decisión de suspensión de la devolución y compensación de saldos a favor puede discutirse indirectamente por medio de recursos que ataquen la resolución definitiva que niegue la autorización de devolución y compensación, específicamente, a través del recurso de reconsideración y de acciones de carácter jurisdiccional; (iv) el numeral 1.2 del artículo 1° del decreto no plantea contradicción específica con la Constitución porque en el decreto están contempladas herramientas que protegen el patrimonio público cuando se autoriza la devolución o compensación de saldos a personas que representen riesgo alto en materia tributaria; y (v) los artículos 3° y 4° del Decreto 535 de 2020 no desconocen la Carta, dado que, en lo relativo a los efectos temporales de las normas procesales, existe amplia libertad de configuración legislativa, salvo que se trate de materias penales y disciplinarias en virtud de los principios de legalidad y favorabilidad, que no es el caso del decreto bajo examen.

Finalmente, la Corte Constitucional consideró que el Decreto 535 de 2020 supera los juicios de incompatibilidad, al justificar por qué las normas que suspende son irreconciliables con el estado de excepción; de necesidad,

por demostrar que sus medidas son idóneas para superar la extensión de los efectos de la crisis y que las leyes ordinarias no son suficientes para aumentar rápidamente el flujo de caja y la liquidez de las personas, incluidas algunas que representen riesgo alto en materia tributaria; de proporcionalidad, al explicar que las medidas adoptadas, si bien pueden representar en algunos casos amenazas al patrimonio público, son equilibradas frente a la disminución de liquidez y de flujo de caja que incitó la declaratoria del estado de excepción; y de no discriminación, en la medida en que las diferencias de trato entre los tiempos de suspensión en el procedimiento abreviado y en el ordinario, de un lado, y entre los solicitantes que sean calificados de riesgo alto en materia tributaria y los que no reciban dicha calificación, de otro, no son injustificadas, pues son adecuadas para lograr un fin permitido por la Constitución”.

Junio 11 de 2020. Expediente RE-269. Sentencia C-175 de 2020. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Decreto 507 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”.**

“...

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

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

3.2. En el marco de la emergencia económica declarada y dada la medida de confinamiento dispuesta para prevenir el contagio y la expansión del coronavirus, resulta constitucionalmente válido que el Gobierno nacional haya dispuesto en el decreto revisado los mecanismos destinados a la regulación de los precios de los productos de primera necesidad, a impedir

el alza desmesurada de su valor y a evitar el acaparamiento y la usura, a fin de garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria y la adecuada provisión de los medicamentos y dispositivos médicos indispensables.

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

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

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

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

4. Salvamentos de voto

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

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

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

A pesar de que no existiera de forma expresa la habilitación para crear un paquete o listado básico de productos para hacer frente a una pandemia como la actual, a partir de una lectura sistemática de las competencias y funciones misionales de cada una de las entidades referidas, hubiera sido posible inferir la existencia de facultades para decretar la mayoría de las medidas adoptadas en el Decreto legislativo 507 de 2020 dentro del marco de la emergencia sanitaria. Por tanto, no se cumplió con el juicio de necesidad ni motivación que legitima la activación de las competencias excepcionales del artículo 215 de la Constitución en favor del poder ejecutivo.

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

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

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

En el presente asunto, resulta evidente que todas las entidades que se relacionan en el referido decreto tienen facultades legales relacionadas con la regulación de precios, con su inspección, vigilancia y control o cumplen funciones para prevenir la especulación, el acaparamiento y la usura. Así, la Ley 81 de 1988 establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrán, de oficio, ejercer la “política de precios” prevista en esa norma para incluir productos en el “régimen de control directo” de precios, por cuya virtud “la entidad fijará mediante resolución el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar para el bien o servicio en cuestión”. Así mismo, los artículos 245 de la Ley 100 de 1993 (Ley 100 de 1993. Artículo 245. Parágrafo. “A partir de la vigencia de la presente Ley, la facultad para la formulación de la política de regulación de precios de los medicamentos de que goza el Ministerio de Desarrollo Económico, de acuerdo con la Ley 81 de 1988 estará en manos de la Comisión Nacional de Precios de los Medicamentos. Para tal efecto, créase la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos compuesta, en forma indelegable, por los Ministros de Desarrollo Económico y Salud y un delegado del Presidente de la República. El Gobierno reglamentará el funcionamiento de esta Comisión. Corresponde al Ministerio de Desarrollo hacer el seguimiento y control de precios de los medicamentos, según las políticas fijadas por la Comisión. Corresponde al Ministerio de Salud el desarrollo de un programa permanente de información sobre precios y calidades de los medicamentos de venta en el territorio nacional, de conformidad con las políticas adoptadas por la Comisión”), 87 de la Ley 1438 de 2011 (Ley 1438 de 2011. Artículo 87. En adelante la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos de que trata el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, se denominará Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, y tendrá a su cargo la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos.) y 72 de la Ley 1753 de 2015 (Ley 1753 de 2015. Artículo 72. “Corresponderá a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos o Dispositivos cuando así lo delegue el Gobierno Nacional, la definición de la metodología y los mecanismos de regulación de precios de medicamentos, así como la regulación de los márgenes de distribución y comercialización de los mismos”) facultan a la Comisión Nacional de Precios de

Medicamentos y Dispositivos Médicos para “la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos”. En cumplimiento de la citada normativa, la Comisión, mediante las Circulares número 06 de 2013, 04 de 2016 y 10 de 2020, ha establecido una base de datos con todos los medicamentos que, a la fecha, cuentan con un precio máximo de venta al por mayor y al detal, precio de recobro o precio de referencia en Colombia. Por su parte, los artículos 59 y 62 de la Ley 1480 de 2011 establecen en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio la competencia de inspección, vigilancia y control de precios. En esa medida, la citada superintendencia ejerce las funciones legales para realizar labores de inspección y vigilancia respecto de las disposiciones contenidas en esa norma y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como para imponer las sanciones respectivas a las conductas tipificadas como especulación, acaparamiento y usura.

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

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

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

departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos”.

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

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

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

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

Es bien sabido que la Corte Constitucional, en pronunciamientos contenidos en las Sentencias C-122 de 1997, C-328 de 1999, C-802 de 2002, C-070 de 2009, C-135 de 2009, C-226 de 2009, C-252 de 2010, C-911 de 2010, C-216 de 2011, C-242 de 2011, C-722 de 2015, C-723 de 2015, C-724 de 2015, C-409 de 2017, C-467 de 2017, C-468 de 2017, C-152 de 2020, C-153 de 2020, C-155 de 2020, C-157 de 2020, C-159 de 2020 y C-173 de 2020, ha determinado y reiterado que el juicio de necesidad consiste en verificar la insuficiencia de las facultades ordinarias del Gobierno Nacional para conjurar la crisis o aminorar sus efectos. La razón de ser del presupuesto en comentario es que los estados de excepción busquen atender situaciones anormales con medidas

extraordinarias, por lo que no tendría coherencia ni sentido resolverlas con medidas que podrían ser adoptadas con facultades ordinarias.

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

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

Junio 17 de 2020. Expediente RE-257. Sentencia C-178 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

**Decreto 460 de 2020, “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

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

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



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

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

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

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

A partir de lo anterior, la Sala Plena consideró que la relación entre la medidas contempladas en el decreto legislativo y las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción es manifiesta, satisfaciendo así el juicio de conexidad tanto desde el punto de vista interno, dado que la medida se vincula claramente con la motivación expuesta en el decreto, como desde el punto de vista externo, por cuanto existe un nexo material entre el riesgo de propagación de la enfermedad y las medidas de aislamiento social para conjurarlo, y el consecuente aumento de la violencia en los hogares, que debe ser atendida oportunamente por el

Estado y toda la sociedad. Adicionalmente, al examinar integralmente el articulado del Decreto Legislativo 460 de 2020, la Corte encontró que allí no se suspende, ya sea explícita o implícitamente, ninguna ley o disposición legal, por lo que supera el juicio de incompatibilidad. Del mismo modo, concluyó que ante las circunstancias de anormalidad causadas por la pandemia y el aumento comprobado de casos de violencia intrafamiliar producto del confinamiento, las medidas orientadas a garantizar la prestación ininterrumpida del funcionamiento de las comisarías de familia, apelando a estrategias de servicio remoto cuando sea posible, o presencial cuando no hay opción de hacerlo virtual o telefónico, cumplen el juicio de necesidad para conjurar o impedir la extensión de los efectos de la emergencia tanto en su carácter fáctico como en el normativo, pues es evidente que su contenido dispositivo es imperioso para superar la crisis que originó la emergencia y en el ordenamiento jurídico común no existen mecanismos que regulen los objetivos perseguidos por la medida de excepción.

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

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

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

Al margen de lo anterior, la Corte determinó que la facultad atribuida a los procuradores judiciales en familia por virtud del parágrafo del artículo 2 para fijar obligaciones provisionales de las partes en relación con la custodia, visitas y alimentos no supera el juicio de conexidad interna, puesto que implica asignarle a la Procuraduría una función que ordinariamente está atribuida a los jueces y defensores de familia adscritos al ICBF y que, incluso de manera excepcional, ejercen los propios comisarios de familia. Se trata, por consiguiente, de la reasignación transitoria de una función ajena al ámbito regulatorio que se pretende en el decreto sub examine. Sobre este aspecto, la Sala Plena precisó que el objeto de regulación del decreto es la prestación ininterrumpida del servicio público a cargo de las comisarías de familia, por lo que a través de la medida contemplada en el parágrafo del artículo 2 se les usurpa una función a estas entidades del orden territorial para asignársela a un organismo del Estado que, si bien tiene funciones de intervención en los procesos judiciales, no resultan compatibles dichas funciones, con la función que el decreto ley de manera inconexa e injustificada le atribuye

con vocación jurisdiccional. Es por esto que la Sala Plena concluyó que se trata de una medida inconexa, desde la perspectiva misional de la Procuraduría, pues el Decreto Legislativo 460 de 2020 está orientado a la continuidad en el funcionamiento de las comisarías de familia.

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

#### 4. Salvamentos parciales de voto

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

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

(i) La competencia transitoria asignada a los procuradores judiciales de familia guarda relación con uno de los objetivos del Decreto Legislativo. El Gobierno Nacional expuso, en los considerandos de dicha normativa, la necesidad de asegurar la continuidad de los servicios de las comisarías, en particular, en relación con la atención a las víctimas de violencia al interior de la familia. Esto, porque el aislamiento preventivo y obligatorio “potencializa” los casos de violencia intrafamiliar y, por tanto, aumenta el número de asuntos que deben atender las comisarías de familia. Dicho objetivo guarda relación evidente con la habilitación a los procuradores judiciales de familia para fijar las obligaciones provisionales de custodia, alimentos y visitas. Con esto, el Gobierno Nacional garantizó que los

comisarios de familia puedan responder ante el aumento de la demanda de sus servicios por casos de violencia intrafamiliar. En estos términos, dada la motivación del Decreto Legislativo, considero que la referida disposición satisface el requisito de conexidad interna, habida cuenta de que guarda relación evidente con las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional.

(ii) La competencia transitoria de los procuradores judiciales de familia busca complementar las funciones de los comisarios de familia, que no sustituirlos. El párrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo 460 de 2020 faculta a los procuradores judiciales de familia para “fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio”. De esta disposición no deriva, bajo ningún supuesto, que la facultad ordinaria de los comisarios de familia para fijar “la obligación provisional de alimentos, visitas y custodia” (De acuerdo con el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, cuando fracase el intento de conciliación, el Comisario de Familia debe “establecer, mediante resolución motivada, las obligaciones de protección al menor, incluyendo la obligación provisional de alimentos, visitas y custodia”), prevista por el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, hubiere sido sustituida o reemplazada. Por el contrario, lejos de reasignar dicha competencia, el referido párrafo la complementa y, por tanto, contribuye a la prestación efectiva y oportuna de los servicios prestados por las comisarías de familia.

(iii) La medida en cuestión contribuye a satisfacer el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. El artículo 2 del Decreto Legislativo sub examine permite suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en aquellos casos en los que no se cuente con medios tecnológicos para celebrar tales audiencias. No obstante, prohíbe la suspensión de “la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores”. En consecuencia, el párrafo de este artículo prevé que, cuando fracase el intento conciliatorio, los procuradores judiciales de familia puedan fijar, provisionalmente, las obligaciones de alimentos, visitas y custodia. En estos términos, considero que esta habilitación específica, provisional y complementaria, a los procuradores judiciales de familia contribuye a satisfacer el principio de interés superior del menor (Artículo 2 del Decreto Legislativo 460 de 2020.), el cual podría resultar comprometido de no tramitarse y resolverse oportunamente los referidos asuntos en el marco de la emergencia.

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

El magistrado Alberto Rojas Ríos salvó de manera parcial su voto en relación con el inciso primero del artículo 1 y los literales h, j y m del mismo. En sustento de dicho disenso, señaló que las referidas

disposiciones no superan los juicios de no discriminación y de no contradicción específica, toda vez que dejan por fuera otros sujetos eventualmente víctimas de violencia intrafamiliar. Explicó que las medidas afirmativas de protección por parte de los comisarios de familia deben considerar tanto a la persona, como la situación de violencia o amenaza que esta sufre o podría padecer, es decir, el hecho victimizante. Por tal razón, la exclusión de potenciales sujetos susceptibles de violencia intrafamiliar no solo desconoce las garantías constitucionales de igualdad (art. 13 C.P.), protección a la familia (arts. 5 y 42 C.P.) y acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), sino que, además, conduce a un déficit de protección, pues es una realidad que las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes históricamente han sufrido mayor violencia en el contexto del hogar, cuestión que, sin lugar a dudas, ha requerido y sigue requiriendo acciones afirmativas de protección integral y estructural. No obstante, sostuvo que no sólo el inciso 1, insólitamente, omite a las mujeres, sino que, los literales h, j y m además omiten a los hombres y a las diversas construcciones identitarias del género, quienes también pueden ser víctimas de la violencia en el contexto del hogar. En ese sentido, explicó que la normatividad contenida en el decreto revisado por la Corte carece de una visión integral de la violencia en el contexto intrafamiliar, la cual puede ser padecida por cualquiera de sus integrantes. Sobre este aspecto, recalcó que la jurisprudencia constitucional (Sentencias T-099 de 2015 y C-006 de 2016) ha reconocido que la concepción del género (Sentencia SU-214 de 2016.) trasciende al binarismo biológico, históricamente categorizado en masculino y femenino y se proyecta también en función de la identidad construida desde lo diverso.

Ante la insuficiencia advertida, y a partir una interpretación teleológica y sistemática que armonice el deber de protección equitativa en un Estado social y democrático de derecho (arts. 1, 13, 42 y 43 C.P.) cimentado en la dignidad humana, así como para garantizar la protección de los derechos fundamentales de todos los miembros de la familia eventuales víctimas de violencia intrafamiliar, el magistrado Rojas Ríos indicó que la Corte debió condicionar las precitadas medidas en el entendido de que también cobijan a otros integrantes del núcleo familiar que se vean afectados por situaciones de violencia.

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

La magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Alberto Rojas Ríos salvaron parcialmente el voto en relación con la decisión adoptada respecto de los literales n y o del artículo 1, por considerar que establecen un trato diferenciado injustificado en la obligación impuesta a las emisoras comunitarias de difundir información de manera gratuita que transgrede el principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 13 de la Carta

Política. Al respecto, resaltaron que de conformidad con el artículo 15 de la Resolución Número 00415 del 13 de abril de 2010, “Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora y se dictan otras disposiciones”, los proveedores de los servicios de radiodifusión sin distinción alguna tienen el deber de emitir de manera gratuita y oportuna las comunicaciones requeridas en casos de emergencia, conmoción interna o externa, desastres o calamidad pública.

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

Junio 17 de 2020. Expediente RE-240. Sentencia C-179 de 2020. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

**Decreto 541 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“ ...

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

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

Se identificó que los auxiliares de policía prestan un servicio de sustancial importancia para garantizar bienes comunitarios esenciales tales como la

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

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

Respecto de los mecanismos consagrados en el artículo 14 de la Ley 1861 de 2017 para realizar los reemplazos del personal de la fuerza pública, advierte la Corte que son incompatibles con las medidas de aislamiento social y confinamiento impuestas para hacer frente a la emergencia sanitaria. El sistema de conscripción mediante la incorporación y licenciamiento de contingentes en tiempo de normalidad incluye, entre otras, la realización de tres evaluaciones de aptitud psicofísica practicadas por oficiales de sanidad o profesionales de la salud al servicio de la Fuerza Pública (artículos 18 y s.s.), su concentración con fines de selección e ingreso en los términos del artículo 23 (ARTÍCULO 23. CONCENTRACIÓN E INCORPORACIÓN. Cumplidos los requisitos de ley, los conscriptos aptos elegidos se citan en el lugar, fecha y hora determinados por las autoridades de Reclutamiento, con fines de selección e ingreso, lo que constituye su incorporación a filas para la prestación del servicio militar.) y una nueva evaluación de aptitud psicofísica final, actuaciones que indiscutiblemente son contrarias al objetivo de la medida bajo revisión. Por otra parte, en los estados de excepción y en las demás circunstancias que atenten contra la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, los reemplazos se harán en la forma que establezca el Gobierno nacional mediante los Decretos de Movilización, lo que implica una convocatoria de las reservas de la fuerza pública para que concurran al lugar, fecha y hora señalados en el Decreto de Movilización o llamamiento especial, situación que es claramente contraria a las medidas de aislamiento y prevención en contra del virus COVID-19.



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

Junio 17 de 2020. Expediente RE-274. Sentencia C-180 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

**Decreto 537 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

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

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

que suspende o modifica transitoriamente, en particular la medida relacionada en el art. 8 del DL 537; (viii) cumple con el requisito de necesidad, tanto fáctica como jurídica.

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

Junio 17 de 2020. Expediente RE-270. Sentencia C-181 de 2020. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

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

“...

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

La medida prevista en el artículo 1o del Decreto 565 de 2020, fija reglas jurídicas que permiten atender el desbalance deficitario futuro entre el valor presente actuarial de la reserva matemática de las anualidades vitalicias de BEPS del mes anterior y el valor del portafolio a precios de mercado, con recursos del presupuesto asignado al Servicio Social

Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, para garantizar así el pago de las prestaciones económicas que en materia pensional se le vienen reconociendo a los adultos mayores y de la tercera edad que no pudieron acceder a una pensión general pero que gozan de los BEPS, en todo el país. El artículo 2° del Decreto, por su parte, establece el ámbito de aplicación de la medida, al señalar que ella se aplicará exclusivamente a los beneficiarios del Servicio Social Complementario BEPS que han accedido a una anualidad vitalicia, a Colpensiones y a las aseguradoras de vida autorizadas para operar el ramo de seguros de BEPS, esto es, en este momento, únicamente a POSITIVA.

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

Desde el punto de vista material, la Corte Constitucional por unanimidad llegó a la conclusión de que el Decreto 565 de 2020 cumple con los juicios requeridos para que pueda ser considerado constitucional por las siguientes razones: (i) En cuanto al juicio de finalidad, la Corte consideró que la medida orientada a conjurar el impacto en la rentabilidad de los BEPS está soportada en hechos económicos actuales y ciertos. El objetivo de conjurar el efecto de la crisis económica en los BEPS, a través de la propuesta de orientar unos recursos del mismo sector a la necesidad de respaldar el desvalor de esos portafolios, tiene una finalidad constitucionalmente relevante, desplegada además, a través de un mecanismo directo y específico para lograr ese propósito, como es la autorización a COLPENSIONES, como administradora de los recursos en mención, a orientar esos dineros a conjurar la pérdida de rentabilidad de tales portafolios, con el visto bueno de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos. En lo que respecta a la falta de certidumbre que destaca el Procurador por el posible objetivo alternativo que puede configurarse en beneficio del sector asegurador con estas normas, la Corte concluyó que lo advertido es contingente, porque la medida se concentra en proteger los portafolios BEPS, para asegurar su rentabilidad en el mercado. Ello no significa que las medidas descritas no puedan generar efectos favorables para POSITIVA, que es una entidad estatal descentralizada del nivel nacional. Lo que no implica tampoco un desconocimiento de la finalidad de las normas de excepción analizadas por

este hecho, al ser precisamente en estos momentos esa entidad estatal, la que sobrelleva en su totalidad los riesgos relacionados con los BEPS. En cuanto a la objeción de la Vista Fiscal con respecto a que las medidas pierden su carácter de directas y específicas para conjurar la crisis, por aludir a contingencias eventuales, la Corte consideró que la afectación financiera a los portafolios de ese sector es actual, es decir, viene ocurriendo y puede continuar. Como se trata en cualquier caso de una proyección financiera seria y existente, soportada en razones objetivas, el que la norma aluda a “eventuales contingencias” no revalúa la relación de causalidad que existe entre la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia, los riesgos financieros plausibles y las medidas que se toman para conjurarlos.

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

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

(iv) En lo concerniente al juicio de proporcionalidad, encontró esta Corporación que una vez corroborada la necesidad e idoneidad de la medida, también se superó la proporcionalidad en estricto sentido. Al revisar las críticas a la eventual ausencia de proporcionalidad del decreto por considerar que el Estado termina asumiendo la totalidad de los riesgos derivados de la fluctuación financiera en el caso de los BEPS, sin compartir esa responsabilidad con POSITIVA, esta Corporación recordó que: (a) el sistema financiero, consagra mecanismos tradicionales para contrarrestar los riesgos derivados de las fluctuaciones financieras “normales” a las que se exponen las aseguradoras y en general el mercado, tales como las reservas. (b) No obstante, ante el riesgo derivado de la crisis

mundial COLPENSIONES, como administrador de los BEPS, acudió al mecanismo de emitir nuevas “anualidades vitalicias del mes anterior”, pero no fue suficiente, por lo que debieron adoptarse medidas jurídicas urgentes y extraordinarias destinadas a apalancar el sistema de BEPS en riesgo. (c) Se trata entonces de medidas extraordinarias ante circunstancias de la misma naturaleza que deben ser tomadas con diligencia por parte del Estado, por ser él el encargado de manera directa de asegurar las reglas de juego generales y de sostenibilidad básicas de ese mercado, así como su operatividad elemental. Esa intervención del Estado, sin embargo, no conlleva a la ausencia de responsabilidad de la entidad financiera involucrada, quien a pesar de ser igualmente estatal, ostenta obligaciones convencionales y financieras pactadas frente al manejo de esos recursos por las que debe responder y que perviven indiscutiblemente, a pesar de la medida implementada por el Decreto 565 de 2020.

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

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

Junio 17 de 2020. Expediente RE-291. Sentencia C-182 de 2020. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Decreto 516 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

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

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

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

Finalmente, la Corte encontró constitucional la segunda medida en tanto la crisis afectó económicamente a los canales regionales de televisión lo

cual hacía necesario el aumento de recursos para garantizar su funcionamiento.

#### 4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

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

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

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

programación correspondía a la emisión de noticieros los cuales podían hacerse “con un número inferior a 50 personas e, incluso, desde los hogares de los presentadores”.

3. El artículo 1º satisfacía el juicio de necesidad fáctica. La mayoría de la Sala Plena concluyó que la reducción de la cuota de pantalla nacional no era una medida necesaria porque existían otras medidas alternativas menos lesivas a los derechos a la cultura y a la identidad nacional como emitir contenido repetido o ya grabado. Discrepo de esta conclusión por dos razones. (i) La decisión de la mayoría de la Sala se fundó en un estándar de escrutinio de necesidad que no se desprende de la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha sostenido reiteradamente que, al valorar la necesidad fáctica de una medida dictada en el marco de un estado de excepción, la Corte únicamente debe verificar si el Gobierno “incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia” 2 . En estos términos, la reducción de la cuota de pantalla nacional era necesaria porque contribuía a garantizar la prestación del servicio público de televisión durante la emergencia. La supuesta existencia de otros medios alternativos no hacía que la medida careciera de necesidad. (ii) No había evidencia suficiente que demostrara que existían otras medidas igualmente idóneas y menos lesivas para garantizar la prestación del servicio público de televisión. La programación de la parrilla de televisión compete a los canales de televisión porque es una decisión comercial de negocio que depende de múltiples variables de mercado y está precedida de cuidadosos estudios técnicos, de rating, campañas de promoción y proyecciones económicas de pauta. Considero que, en términos generales, la Corte no se encuentra en una posición epistémica adecuada que le permita valorar estas variables del mercado. Además, en este caso la Sala Plena no contaba con estudios técnicos que comprobaran, siquiera sumariamente, que el material audiovisual con el que contaban los canales les hubiera permitido mantener el rating y conservar la pauta durante la emergencia. El éxito que la repetición de algunas novelas nacionales tales como “Yo soy Betty, la fea” había tenido en el pasado, no soportaba esta conclusión y tampoco permitía concluir que el 1 Sentencia C-466 de 2017. 2 Sentencias C-437 de 2017 y C-723 de 2015, entre otras. Gobierno había incurrido en un error manifiesto al valorar la necesidad fáctica de la medida.

4. El artículo 1º satisfacía el juicio de proporcionalidad. La reducción de la cuota de pantalla nacional era una respuesta equilibrada a las afectaciones que la pandemia podía generar en la prestación del servicio público de televisión. A diferencia de lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, el artículo 1º no afectaba los derechos a la cultura y a la identidad nacional porque (i) la cuota de pantalla nacional no hace parte del ámbito de protección de estos derechos; y (ii) la Constitución no fijó un porcentaje



de cuota de pantalla nacional, por lo tanto, el legislador extraordinario contaba con un amplio margen de configuración para modificarla y, en particular, para reducirla. En cualquier caso, la afectación a estos derechos, de existir, era leve dado que (i) era hipotética -el artículo 1º no obligaba a los canales a reducir la emisión de contenido nacional, únicamente les otorgaba mayor libertad en la programación de la parrilla-; y (ii) estaba limitada en el tiempo. En efecto, el mismo decreto establecía que la reducción de la cuota de pantalla nacional únicamente aplicaría durante la emergencia, es decir, durante el término de un mes.

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

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

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

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

En síntesis, el Gobierno Nacional ha debido considerar otras opciones como la reemisión de producciones nacionales lo cual permitía cumplir la cuota de pantalla nacional, fomentar la cultura e identidad nacional y fortalecer el trabajo y la remuneración de los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales y de los autores de obras cinematográficas.

De igual modo, el magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS compartió la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena de la Corte

Constitucional. Sin embargo, consideró que la Corte debió pronunciarse sobre la afectación de los derechos sociales de los artistas, intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, así como de los autores de obras cinematográficas, al impactar en su derecho a la remuneración por comunicación pública.

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

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

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

Junio 17 de 2020. Expediente RE-260. Sentencia C-184 de 2020. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

**Decreto 482 de 2020, “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.**

“...

La Corte Constitucional asumió el control oficioso de constitucionalidad del Decreto 482 de 2020, el cual fue expedido para garantizar el normal funcionamiento de la sociedad durante el aislamiento preventivo obligatorio, dictado en el Decreto 457 de 2020, y conjurar las

consecuencias económicas negativas que esa medida sanitaria no farmacológica ha generado en el sector transporte. El estatuto sub-judice se encuentra dividido en tres títulos y estos a su vez en 8 capítulos, compuestos por 29 artículos, que recaen sobre la dimensión operativa y de infraestructura del sector transporte

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

La Sala también realizó el examen sobre los requisitos sustantivos que deben observar los decretos legislativos. El juicio de validez se efectuó a partir de las medidas generales que tiene el Decreto Legislativo 482 de 2020 y que se componen de medidas específicas que desarrollan cada artículo y título del estatuto, a saber:

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

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

A su vez, manifestó que las medidas de creación del CLT así como de la configuración de sus facultades y de sus funciones son necesarias fáctica y jurídicamente. Era indispensable tomar decisiones respecto de los efectos del aislamiento preventivo obligatorio para garantizar la mayor eficacia de esa medida sanitaria y el goce máximo de los derechos fundamentales a la alimentación y a la salud de los habitantes de Colombia. Las decisiones adoptadas en los Artículos 1, 2, 3, 8 y 23 del Decreto 482 de 2020 no podían ser tomadas por vías ordinarias y son adecuadas para aminorar los efectos de la crisis. De similar modo, son medidas proporcionales, por

cuanto el Estado tiene la competencia para dirigir, vigilar y regular el servicio público de transporte y la forma en que debe prestarse. Por último, la medida se aplica a todas las personas que habitan en Colombia y que desempeñan la actividad transportadora o se benefician de la misma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Derivado de las intervenciones recibidas, precisó en el análisis del Artículo 15 (La precisión que realizó la Sala se produjo a partir de la intervención de la Secretaria de Hacienda de Bogotá.) que la suspensión del artículo 151 de la Ley 2010 de 2019 no subvierte ninguna prohibición que la Ley 137 de 1994 impone al ejercicio de las facultades por parte del Gobierno Nacional en el marco de anormalidad. En relación con el Artículo 16 (Ese pronunciamiento se emitió como resultado de la intervención del Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano, Servicios Logística y Conexos -Sintratac-), manifestó que la medida de suspender los toques de horario y de jornada laboral para los controladores de tráfico aéreo, los bomberos y demás personal de apoyo no entraña una regresión a los derechos laborales de los trabajadores. Por su parte, en el Artículo 17 (Es referencia se realizó por la intervención del ciudadano Martín Uribe Arbeláez) determinó que no se evidencia que la tardanza en el reembolso derivado del ejercicio del derecho de retracto vaya a perturbar, como se dijo, el libre desarrollo de la personalidad o a imponer cargas excesivas a los consumidores. Es más, esa proposición jurídica salvaguarda los derechos de ese grupo.

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

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

fueron utilizadas en el pasado por el ejecutivo en época de anormalidad y avaladas por esta Corporación, una muestra ello es la Sentencia C-224 de 2011.

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

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

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

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

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

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



A juicio de esta Sala, la medida adoptada a través del artículo 24, que consiste en permitir la continuidad en la ejecución de algunas obras identificables vía criterios operativos o técnicos, así como la movilidad de personal, de los insumos y de maquinarias requeridas para garantizar la continuidad, vigilancia y atención de emergencias, es constitucional. Ello tanto persiste en la realización de actividades indispensables para aminorar los efectos económicos de la medida no farmacológica de la cuarentena y garantiza la seguridad de ese sector.

Lo propio sucede con la alternativa que se encuentra contenida en el artículo 25 del Decreto 482 de 2000. En consecuencia, autorizar las prórrogas que sumadas en tiempo superen el tope legal del 20% del valor del contrato inicialmente pactado responde a los desequilibrios económicos originados en la ejecución del contrato. Sin embargo, se precisa que esa facultad debe ser interpretada y aplicada con sujeción a criterios objetivos, la realidad económica del contrato, las perturbaciones que se produjeron con la emergencia sanitaria en relación con: (i) la disminución en el recaudo originada por las medidas adoptadas por el gobierno nacional; y (ii) la posibilidad de que las prórrogas operen mientras dure el estado de emergencia económica, social y ecológica así como la emergencia sanitaria. La Sala estima que la decisión que otorga a las entidades públicas la facultad de suspender de común acuerdo o unilateralmente los contratos es constitucional (Art 26), porque es consciente de los problemas o parálisis que sufrió la ejecución de esos negocios jurídicos durante el aislamiento preventivo obligatorio. La suspensión de común acuerdo está respaldada en la voluntad de las partes; mientras la parálisis unilateral descansa en la finalidad de resolver problemas que más adelante serían más costosos ante la imposibilidad de ejecutar el contrato. A su vez, la suspensión es una práctica cotidiana en los contratos, la cual es reconocida como un fenómeno transitorio que se activa ante el acuerdo infructuoso entre las partes.

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

Por último, la Corte consideró que la medida que autoriza el uso de puertos privados, consagrado en el artículo 28, es constitucional, por cuanto asegura las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad para

comunidad en general. Del texto del Decreto 482 de 2020 se puede inferir la presencia de la motivación suficiente para inaplicar el régimen jurídico ordinario fijado en la Ley 1° de 1991. Con base en la Sentencia C-742 de 2015, providencia en donde se revisó la validez jurídica de una alternativa similar a la contenida en el decreto sub-judice, subrayó que la medida que permite el uso de puertos privados satisfizo los juicios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

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

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

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

El efecto de dotar de carácter legislativo a cuestiones reglamentarias es importante al menos por dos aspectos. Primero, porque impide al Presidente usar sus facultades de forma ordinaria, pues en adelante se requerirá recurrir al cambio legislativo, mediante ley o decreto legislativo. Segundo, se altera el diseño institucional, según el cual, los asuntos

reglamentarios deben ser tratados ante el Consejo de Estado y los legales en la Corte Constitucional.

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

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

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

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

COVID -19 (Organización Panamericana para la Salud, Recomendaciones para la limpieza y desinfección en sitios públicos Supermercados, mercados, tiendas de barrio, bancos, transporte público y otros en línea

[[https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52110/OPSCDECECOV\\_ID19200015\\_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52110/OPSCDECECOV_ID19200015_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y) ] ), por lo que para evitar esa saturación del transporte se requeriría aumentar su oferta, opción que cerraron las disposiciones analizadas.

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

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

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

Respecto del Artículo 15, denunciaron que esa norma interfiere de forma desproporcionada la autonomía territorial en materia presupuestaria y fiscal, por cuanto afecta recursos propios de destinación específica de los municipios y distritos, sin que esos ingresos sean compensados o

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

En criterio de los magistrados ROJAS RÍOS y REYES CUARTAS, el Artículo 16 del Decreto 482 de 2020 que habilita que pueda suspenderse los toques de horarios y de la jornada laboral de los controladores de tráfico aéreo, los bomberos o del personal de apoyo debieron declararse inexecutable por no superar los juicios de no arbitrariedad, de no contradicción específica, ni el de proporcionalidad.

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

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

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

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

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

De igual forma, precisó que la medida de autorización del uso de puertos privados con el fin de movilizar carga, contenido en el Artículo 28, carecía de justificación para suspender los numerales 14, 15 y 25 del Artículo 5 de la Ley 1ª de 1991, lo que se traduce en problemas para superar el juicio de incompatibilidad. Con el objetivo de solventar ese impase, la mayoría de la Sala se vio forzada a inferir la motivación de la alternativa a partir de una interpretación de los considerandos del Decreto 482 de 2020. Dicho esfuerzo flexibiliza aún más el control de constitucionalidad en los estados de excepción y hace un flaco favor al principio de supremacía de la norma superior, incluido el bloque de constitucional. De ahí que era adecuado

aplicar el Artículo 12 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción en el nivel que esta exige y no construir argucias argumentativas para eludirla. Por su parte, la magistrada GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO manifestó su salvamento de voto en relación con las decisiones de exequibilidad de los artículos 15 y 16 del Decreto legislativo 482 de 2020. En su concepto, estas disposiciones han debido ser declaradas inexecutableas”.

Junio 18 de 2020. Expediente RE-249. Sentencia C-185 de 2020. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

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

“ ...

Al analizar el Decreto 512 de 2020 la Corte Constitucional encontró que cumple los requisitos formales establecidos en la Constitución y que la medida consistente en facultar a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, guarda relación directa con las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

3.3. El artículo 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que las modificaciones al Presupuesto General de la Nación realizadas por el Presidente de la República en los estados de excepción deberán ser informadas al Congreso dentro de los ocho días siguientes a su realización y que en caso de que el Congreso no se encuentre reunido, el respectivo informe deberá ser rendido dentro de los ocho días de iniciación del

siguiente periodo de sesiones. Esa modificación del presupuesto también se encuentra prevista en el artículo 38, literal ll), de la Ley Estatutaria de los Estado de Excepción respecto del Estado de Conmoción Interior y como facultad del Gobierno Nacional, de cuyo ejercicio se debe dar cuenta al Congreso en un plazo de cinco días, a fin de que el órgano representativo pueda derogar o modificar las correspondientes disposiciones.

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

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

3.6. De conformidad con las anteriores referencias normativas es claro que durante un estado de excepción, como el de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, en ejercicio de sus competencias legislativas extraordinarias, puede facultar a los gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de las entidades territoriales a su cargo, a fin de que las entidades territoriales puedan arbitrar los recursos indispensables para atender la problemática surgida de la crisis que se deba enfrentar y sin que se requiera la previa autorización de las asambleas departamentales o de los concejos distritales o municipales, según sea el caso. Esta medida tiene sustento en los principios de celeridad y eficacia que, conforme el artículo 209 superior, guían el desarrollo de la función administrativa y, además, contribuye a la realización de los fines del Estado, previstos en el artículo 2 de la Constitución.

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



partir de su publicación”. De acuerdo con lo anotado, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 512 de 2020 es exequible.

#### 4. Salvamentos de voto

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

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

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

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

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

Más aún, aunque es cierto que la mayoría de las funciones ordinarias presidenciales son delegables, la jurisprudencia ha establecido que “excepcionalmente es improcedente la delegación, cuando se trata de una atribución que compromete a tal punto la integralidad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del Presidente como garantía de unidad nacional.” (C-272 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero). Por razones más que obvias, este último es el caso de los estados de excepción, como ciertamente lo es el estado de emergencia que declaró el Decreto legislativo 417 de 202

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

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

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

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

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

El Magistrado Alberto Rojas Ríos salvó voto por varias razones:

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

Sin embargo, el Decreto Legislativo 512 de 2020, objeto de revisión, delega en gobernadores y alcaldes la competencia de modificar los presupuestos de las entidades territoriales. Con ello, el Decreto, a criterio del magistrado, es inconstitucional por no supera el juicio de contradicción específica toda vez que, desconoce el contenido normativo del artículo 215. El magistrado indicó que la Constitución entrega dichas facultades excepcionales al jefe del Estado, para con ello, unificar la acción estatal dirigida a conjurar los efectos de la crisis que motiva el estado de emergencia. Lo anterior, por cuanto, el Congreso de la República debe ejercer control político a las acciones del Ejecutivo y establecer responsabilidades en caso de abusos cometidos. Así, si el Presidente de la República delega sus competencias constitucionales en cabeza de alcaldes y gobernadores, no resulta posible que la administración atienda unificadamente las causas que motivaron la emergencia, e imposibilita el control político y la definición de responsables, de ser el caso.

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

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

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

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

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

Junio 18 de 2020. Expediente RE-258. Sentencia C-186 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

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

“...

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

En cuanto al contenido de la norma, luego de la parte motiva conformada por 38 considerandos que reiteran el marco de la emergencia y justifican la necesidad de las medidas, el Decreto 517 de 2020: (i) En los artículos 1 a 3 establece la obligación para las empresas comercializadoras de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible de ofrecer la opción del pago diferido de dos ciclos de facturación a usuarios residenciales de los estratos 1 y 2 o un descuento por pronto pago, a

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

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

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

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

Al respecto la Corte consideró que la idoneidad de la finalidad general perseguida por el Decreto examinado resulta remarcada por el hecho de que se trata de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía y gas, que tienen la naturaleza de servicios públicos esenciales, y que, en las circunstancias de la emergencia provocada por el COVID-19, cobran una particular relevancia por cuanto

las medidas de aislamiento y confinamiento hacen que del servicio de energía eléctrica y gas domiciliario dependan toda una serie de derechos vinculados con la dignidad humana.

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

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

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

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

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

En el examen de no contradicción específica, luego del análisis detallado de los artículos 1 y 2 del Decreto, encontró que la medida que ordena a las empresas prestadoras de los servicios ofrecer la opción del diferimiento de las tarifas a 36 meses u optar por un descuento por pronto pago, no desconocen el criterio de costos para el cálculo de la tarifa del servicio público y que por lo tanto no existe una contradicción específica con lo

dispuesto en el artículo 367 superior, porque dichas medidas están condicionadas a la existencia de líneas de liquidez con una tasa del 0%, tal como se pudo comprobar por las respuestas enviadas a la Corte Constitucional por parte del Gobierno Nacional, fueron calculadas según fórmulas que permiten que la carga financiera no sea soportada por las empresas comercializadoras del servicio, sino por el Estado a través de una tasa subsidiada.

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

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

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

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

La Corte Constitucional comprobó que las medidas dispuestas en el Decreto 417 de 2020 superan el juicio de incompatibilidad por cuanto el marco jurídico ordinario relativo a las cuestiones tarifarias y de subsidios

de los servicios públicos de energía y gas domiciliario resultan incompatibles para implementar dichas medidas.

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

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

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

Finalmente, en cuanto a la medida dispuesta en el artículo 3 del Decreto legislativo 517 de 2020, que otorga facultades a la CREG para tomar las medidas tarifarias que considere necesarias para mitigar los efectos de la crisis, la Corte concluyó que se trata de una facultad enmarcada en el objetivo de implementar las medidas tarifarias, de subsidios y del aporte



voluntario dispuestas en el Decreto. En ese sentido concluyó que, al no restringir derechos constitucionales ni afectar a una población especialmente protegida, bajo el examen menos riguroso de proporcionalidad, la norma resulta adecuada a la Carta Política, en virtud de la legitimidad de la finalidad perseguida y de que la autorización a la no sujeción de los plazos y formalidades legales para que el Ministerio de Minas y Energía y la CREG puedan implementar las medidas del decreto resulta una medida razonablemente útil para alcanzar dicho objetivo.

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

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

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

#### 4. Aclaración de voto

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

Junio 18 de 2020. Expediente RE-261. Sentencia C-187 de 2020. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

**Decreto 567 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

El propósito del decreto es cambiar temporalmente la competencia (de los jueces de familia a la Procuraduría General de la Nación-PGN) en el trámite de los procesos de adopción en los que no se hubiera admitido la demanda porque el Consejo Superior de la Judicatura (CSJUD) había suspendido temporalmente los términos de los mismos.

El artículo 1º otorga funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia, quienes serán designados por el Procurador General

de la Nación y no podrán ejercer simultáneamente la función de Ministerio Público dentro de los procesos de adopción que se encuentren bajo su conocimiento. Además, se refiere a la aplicación del principio “perpetuatio jurisdictionis” en sus actuaciones. El artículo 2° corresponde a la descripción del trámite digital. Por su parte, el artículo 3° se refiere al trámite de las demandas de adopción que aún no han sido admitidas y que los jueces de familia deben remitir al nuevo competente. El artículo 4° establece la revisión judicial de los procesos solamente en caso de oposición. El artículo 5° trata sobre la coordinación y el 6° de las notificaciones. Finalmente, el artículo 7° establece que el Decreto 567 de 2020 rige a partir de la fecha de su publicación y modifica todas las disposiciones legales que le sean contrarias durante su vigencia.

La Corte debía establecer si las medidas adoptadas por el decreto bajo examen se ajustaban a la Constitución: (i) otorgar funciones jurisdiccionales temporales a los procuradores judiciales de familia para conocer de los procesos de adopción en los que no se ha admitido la demanda (excluidos del levantamiento de la suspensión de términos del Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 del CSJUD); (ii) diseñar normas operativas para asegurar el cumplimiento de la función; y (iii) establecer la revisión judicial de esas providencias sólo en caso de oposición.

Para decidir el asunto, la Corte (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 el juicio de homologación. Por otra parte, reiteró su jurisprudencia sobre los siguientes temas: (iii) la separación de poderes como fundamento del Estado Social de Derecho, (iv) la autonomía e independencia de la rama judicial, (v) la función judicial asignada a autoridades administrativas y a particulares; (vi) la naturaleza de la PGN, (vii) los derechos de los NNA y la adopción como medida protectora de sus derechos; y (viii) el derecho al debido proceso en ese tipo de trámites. Finalmente (ix) la Corte evaluó si el decreto en mención era compatible con la Constitución.

En el estudio de la normativa objeto de examen, 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) el Decreto 567 de 2020 fue adoptado el 15 de abril del mismo año, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto 417 de esa fecha. (ii) Fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros. (iii) Cuenta con 52 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

Posteriormente, y antes de analizar el contenido material del decreto, la Sala resolvió como cuestión previa que la pérdida de vigencia de los decretos legislativos proferidos en el marco de los estados de excepción no impide la revisión constitucional automática de las normas expedidas por parte de esta Corte. De este modo, aunque el Decreto 567 de 2020 no estuviera vigente, pues su vigencia estaba condicionada al levantamiento de la suspensión de términos en los procesos de adopción, que tuvo lugar el 25 de abril, esta Corporación tiene la competencia y obligación de estudiar su constitucionalidad no solo porque el decreto aún produce efectos jurídicos, sino porque se trata de una medida adoptada en estado de excepción. En todo caso, cabe recordar que las medidas adoptadas en este decreto producen efectos jurídicos, ya que de conformidad con el parágrafo 3° de su artículo 1°, los procuradores judiciales de familia adelantarán y llevarán hasta su culminación todos los procesos cuya admisión haya sido proferida en el término establecido en el presente artículo.

En cuanto al análisis de fondo este Tribunal concluyó:

(i) El decreto no supera el juicio de motivación suficiente. La Corte encontró deficiencias argumentativas en las consideraciones por haber partido de supuestos hipotéticos (suposiciones no probadas sobre la situación de los NNA, omisión de datos sobre los procesos de adopción); errados (capacidad y disposición de los funcionarios de la rama judicial, imposibilidad de los mismos para tramitar los procesos, identidad entre suspensión de términos y suspensión de derechos) y jurídicamente inconducentes (presenta el interés superior del NNA como un lugar común sin razones jurídicas claras que expliquen su violación, entendido como derecho sustantivo).

(ii) El Decreto 567 de 2020 no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad por las siguientes razones:

- Suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y al debido proceso (en particular al juez natural) de los NNA, pues la forma en la que se asignaron las competencias jurisdiccionales a los procuradores judiciales no tiene una justificación suficiente. El único criterio de distinción es el momento en el que se admitió la demanda, que claramente no es un hecho relevante. La determinación de jueces distintos, no equivalentes, con base en un criterio irrelevante es inadmisibles.
- La normativa interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del Poder Público y de los órganos del Estado. No es admisible que el ejercicio de las facultades de la Rama Judicial, encaminadas a la prestación del servicio sin riesgo para los funcionarios y los usuarios, se convierta en la oportunidad para que el poder Ejecutivo despoje a los jueces de algunas de sus competencias sin justificación suficiente, como ha ocurrido en este caso. Sin duda, ello interrumpe el normal funcionamiento de esta rama del poder, por dos razones obvias: la despoja temporalmente de sus

competencias, y le impide, o al menos desincentiva, que sus órganos de administración adopten las decisiones que correspondan para enfrentar la pandemia seria, responsablemente y con completa autonomía. Tal situación incluso podría imponer un modelo de organización al Poder Judicial en estados de emergencia bajo el fundado temor de que, de lo contrario, inmediatamente el Gobierno le arrebataría competencias.

- Adicionalmente, las medidas afectan el funcionamiento normal de la administración de justicia, que ve “suspendido” el ejercicio de sus funciones por un poder externo, como es el ejecutivo. Por otra parte, la normativa altera el funcionamiento de un órgano de control, porque este “rediseño” de la PGN debilita las estructuras institucionales que surgieron para prevenir y contener al ejecutivo durante los estados de excepción.

- El decreto bajo examen no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

- En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen sí se refiere a derechos a los que aluden los artículos 93 y 214 de la Constitución: el derecho de los NNA al debido proceso (en particular al juez natural) y a la igualdad.

- Las medidas adoptadas por la normativa analizada no superan el juicio de no contradicción específica. En efecto, la Sala concluyó que contrarían de manera concreta la Constitución en 3 sentidos: el desconocimiento de los principios definitorios del Estado Social de Derecho, la alteración de las funciones constitucionales de la PGN, y la violación de cláusulas de derechos fundamentales, por lo siguiente:

- Las disposiciones del decreto analizado desconocen varios principios definitorios del Estado Social de Derecho. En particular, despojan a la Rama Judicial de sus competencias, sin justificación suficiente. Con respecto a la violación del artículo 228 superior (autonomía e independencia de la Rama Judicial) y sobre la independencia como garantía del debido proceso, la Corte concluyó que hay una injerencia indirecta en la administración de la Rama a través de la suspensión temporal de una competencia como consecuencia de una decisión del CSJUD, derivada a su vez de la declaratoria de emergencia sanitaria y de otras medidas adoptadas por el gobierno como consecuencia de la pandemia por COVID-19.

- Las acciones previstas por el Decreto 567 alteran las funciones constitucionales de la PGN pues atribuirle competencias judiciales durante la emergencia podría debilitar su desempeño como ente de control, fundamental en estados de excepción. El decreto bajo análisis va en contra de varias cláusulas de derechos fundamentales (derechos de los NNA a la igualdad y al debido proceso).

(iv) El decreto analizado no cumple con el juicio de incompatibilidad. No es evidente por qué la normativa ordinaria no podría mantenerse para

detener o aminorar los efectos de la crisis generada por el COVID-19. El Gobierno pretendió plantear un problema normativo, pero en realidad se trataba de un tema fáctico, que podía abordarse por vías distintas a la expedición de un decreto legislativo, consistente en la disponibilidad e implementación de los medios digitales para que los jueces de familia pudieran atender los procesos de adopción.

(v) La normativa objeto de control no supera el juicio de necesidad, ya que las medidas que adopta no son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, no es posible verificar que estas medidas permitan evitar la extensión de los efectos de la crisis. El Presidente de la República incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla. No es posible identificar clara e indiscutiblemente la utilidad de invertir de funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales para hacer frente a la crisis del COVID-19. Además, la asignación de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas debe propender, en primer término, por el fortalecimiento de la Rama Judicial y sólo, de manera extraordinaria, efectuar una atribución de competencias a la administración, lo cual no ocurrió en este caso. El decreto tampoco demuestra su necesidad jurídica, es decir, no cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que el ordenamiento jurídico ordinario sí cuenta con previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional que, en sentido estricto, no se corresponden con temas que deberían ser tratados por medio de legislación extraordinaria, por ejemplo, la implementación del principio de colaboración armónica.

(vi) Las medidas adoptadas no superan el juicio de proporcionalidad porque no guardan equilibrio con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Restringen y limitan derechos y garantías constitucionales, y son excesivas en relación con la naturaleza de la emergencia en dos facetas: el impacto en el diseño institucional del Estado y en varias cláusulas de derechos. La normativa altera la división de poderes, desconoce la necesidad de fortalecer la Rama Judicial antes de despojarla de sus competencias y desnaturaliza las funciones de un órgano de control, vital en momentos de anormalidad institucional. De otro lado, desconoce que los diseños procedimentales y las competencias en cabeza de los jueces son parte de las garantías procesales de los NNA y genera un tratamiento procesal desigual para ellos.

(vii) El Decreto 567 de 2020 no contribuye a la satisfacción de los derechos fundamentales de la población; de hecho, podría poner en riesgo los derechos de los NNA debido a la alteración de las competencias de los jueces. Las medidas estudiadas no se restringen a conjurar la crisis, pues parecen perseguir otros objetivos derivados indirectamente de la misma.

(viii) Finalmente, la Corte encontró que el decreto no cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación. Aunque las medidas adoptadas no entrañan segregación alguna, sí imponen un trato diferente injustificado, que se funda únicamente en la fecha en la que se tramitó la admisión de la demanda de adopción, criterio que es irrelevante.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió salvamento de voto en relación con la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 567 de 2020. En su criterio, las medidas del decreto sub examine, por las cuales se otorgan facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación en materia de procesos de adopción, son constitucionales, dado que: (i) no configuran ninguna violación de derechos fundamentales ni de otros principios constitucionales, (ii) son necesarias fáctica y jurídicamente y (iii) se motivaron en debida forma por parte del Gobierno Nacional.

1. Las medidas del decreto sub examine no configuran ninguna violación de derechos fundamentales ni de otros principios constitucionales. En primer lugar, las facultades concedidas a los procuradores judiciales de familia tienen vocación excepcional y transitoria, dado que operan solo durante la suspensión de términos de los procesos de adopción, y siempre que no se haya proferido auto admisorio de la demanda.

En segundo lugar, el Decreto prevé la revisión judicial de las decisiones adoptadas en ejercicio de esta competencia, salvo cuando el proceso de adopción no presente oposición. En los demás casos, debe operar la revisión de la jurisdicción ordinaria de familia por dos mecanismos: (i) la remisión del proceso al juez de familia para que continúe con el trámite, cuando exista oposición y la suspensión de términos se levante y (ii) la resolución del eventual recurso de apelación por el Tribunal Superior, en caso de que el Procurador de familia alcance a dictar sentencia antes de dicho levantamiento. En tercer lugar, la atribución de competencia no vulnera el derecho al debido proceso. Así, (i) el legislador extraordinario tomó las medidas para que los procesos se conocieran con estricta separación de las funciones administrativa y judicial, de modo que, a pesar de la estructura jerárquica de la Procuraduría, se garantizara la imparcialidad de los funcionarios. (ii) La medida se justifica en la necesidad de garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento oportuno de sus derechos fundamentales. Omitir la adopción de medidas para contrarrestar los efectos de la suspensión de términos sí habría materializado un trato desigual en relación con los menores de edad que tuvieron la oportunidad de acceder a la justicia en procesos que ya contaban con auto admisorio de la demanda. (iii) La medida no vulnera el principio de juez natural. El legislador extraordinario otorgó competencia a funcionarios independientes y expertos en la materia, que pertenecen a un órgano de control, por un tiempo muy acotado y en el marco del principio de colaboración armónica entre los

poderes públicos. En cuarto lugar, las medidas sub examine no lesionan el principio de separación de poderes. La asignación temporal y delimitada de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación está respaldada por la LEE y el artículo 116 de la Constitución Política. La Procuraduría es una autoridad a la que pueden asignarse funciones jurisdiccionales de manera excepcional, aunque no pertenezca a la Rama Ejecutiva del Poder Público. En este sentido, (i) si en el marco del estado de excepción la habilitación de funciones judiciales a un órgano de la Rama Ejecutiva es plausible, con más razón lo será a un organismo de control, que garantiza mayor independencia e imparcialidad. (ii) Si conferir facultades judiciales a autoridades administrativas en situación de normalidad se ajusta a la Constitución, con mayor razón es constitucional la concesión transitoria y acotada de las mismas facultades la Procuraduría para mitigar el impacto de la crisis que dio lugar al estado de excepción. (iii) El ejercicio de ciertas funciones jurisdiccionales no es extraño a la Procuraduría. En consecuencia, es razonable, y no contraría la Constitución otorgar, de manera provisional, otras facultades de ese tipo con el propósito de enfrentar la crisis.

En quinto lugar, no existen razones de peso que demuestren que es inviable el ejercicio de esta jurisdicción transitoria por un órgano de control, mediante delegados debidamente capacitados. No se probó que estas designaciones afectaran la labor de la Procuraduría como interviniente en otros procesos de familia. Tampoco, que limitaran la Función del Procurador General de la Nación en el control de los posibles excesos del poder ejecutivo en el marco del estado de excepción.

Por último, las medidas contenidas en el Decreto sub examine son proporcionales. La habilitación que contiene la norma es razonable y corresponde a la gravedad de la afectación a los derechos de los menores de edad que se pretende contrarrestar. El Gobierno optó por un esquema colaborativo y provisional de competencias y consideró, en términos admisibles, que dicha habilitación era el mecanismo idóneo para conjurar la crisis. Juzgar de manera estricta, ex post facto, la idoneidad de esta medida no se compadece con el alcance de las facultades legislativas excepcionales consagradas en la Constitución ni con la singularidad e incertidumbre de la crisis ocasionada por la pandemia derivada del COVID 19.

2. Las medidas del decreto sub examine superan el juicio de necesidad. El legislador extraordinario no incurrió en ningún error manifiesto (juicio de necesidad fáctica). En efecto, (i) el Gobierno Nacional se anticipó de manera razonable a la afectación que sufrirían los procesos de adopción por la suspensión de términos que decretó el Consejo Superior de la Judicatura, y tomó medidas de precaución para conjurarla, en medio de un escenario de la incertidumbre sobre la duración de la situación de anormalidad.

(ii) Contrario a lo que señala la Sala, la incertidumbre de la crisis actual, si bien no confiere facultades ilimitadas al Gobierno, sí le otorga un margen de apreciación en la valoración de sus impactos y en el diseño de los remedios para mitigarla. No es plausible exigir al legislador extraordinario que, en el escaso término de 30 días y con las limitaciones de tiempo y urgencia que impone la coyuntura, tenga total certeza sobre las características particulares de la situación que pretende solucionar.

(iii) El Presidente de la República expidió la norma bajo examen luego de oficiar varias veces al Consejo Superior de la Judicatura para indicar el riesgo que implicaba la suspensión de términos en esta clase de actuaciones. Esto indica que el Decreto 567 de 2020 no fue la primera medida que se contempló.

(iv) La falta de avance de los procesos de adopción por efecto de la suspensión de términos sí suponía, al menos prima facie, un obstáculo en la consolidación del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en su integración completa a la familia adoptante. Así lo consideró, en su momento, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de tutela, 29 de abril de 2020, radicación No. E 11001-02-03-000-2020-00029-00. Al respecto, igualmente, el oficio dirigido por la misma corporación al Consejo Superior de la Judicatura).

(iv) Por último, prueba de la utilidad de las medidas adoptadas fue el número de procesos que lograron evacuar los procuradores de familia en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto sub examine (un total de 27).

Por otro lado, el Decreto 567 de 2020 supera el juicio de necesidad jurídica. No existían medios idóneos dentro del ordenamiento jurídico ordinario para enfrentar la situación señalada, salvo la opción de esperar a que el Consejo Superior de la Judicatura prohiriera un acuerdo que levantara la suspensión de términos. Tampoco es plausible señalar que lo procedente era fortalecer las herramientas tecnológicas de los despachos judiciales, pues la suspensión de términos se fundamentó, entre otras razones, en la necesidad de otorgar un margen de espera mientras se surtía ese proceso de fortalecimiento.

3. El decreto sub examine supera el juicio de motivación suficiente. Por último, el magistrado BERNAL PULIDO reiteró que el juicio de motivación suficiente no alude al deber de argumentación jurídica sofisticada que la Sala Plena pretende imponer al Gobierno Nacional para el desarrollo legislativo de la emergencia. En este caso, el legislador extraordinario explicó extensamente las afectaciones a los derechos de los menores de edad en procesos de adopción que se buscaban evitar, así como la conducencia de las medidas escogidas.

De igual modo, el magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO se apartó de la decisión mayoritaria, al considerar que la asignación temporal y



excepcional de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación estaba plenamente justificada, no era contraria a la Constitución y, ante la coyuntura, resultaba necesaria, adecuada y proporcional para salvaguardar el derecho a tener una familia de los niños, niñas y adolescentes. Su posición se fundamentó, entre otros, en los siguientes argumentos:

1. El artículo 116 de la Constitución Política admite el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas de manera excepcional, lo que a su vez se respalda en el principio de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado previsto en el artículo 113 superior. Además, una lectura sistemática de la Carta Política evidencia que los organismos de control, como autoridades administrativas que son, también pueden ejercer estas funciones, como en efecto lo ha reconocido también la Corte Constitucional. Y si bien es cierto que el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción habla de “autoridades civiles ejecutivas”, la intención de esta norma es evitar que estas competencias sean asumidas por autoridades militares, mas no evitar que autoridades administrativas por fuera de la rama ejecutiva puedan ejercerlas de manera limitada y precisa. Ese fue el entendimiento de la sentencia C-179/94. En consecuencia, no se puede concluir que esta medida perturbe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, pues los órganos de control cumplen en ocasiones funciones judiciales.

2. Como lo reconoció la decisión mayoritaria, la imparcialidad y objetividad se garantizaba con la separación de los roles de juez y parte en funcionarios diferentes al interior de la Procuraduría, por lo que tampoco se vulnera el debido proceso de los niños, niñas y adolescentes.

3. Contrario a restringir los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, el Decreto Legislativo 567 buscaba garantizarlos. Las normas procesales en materia de procesos de adopción no pueden anteponerse al derecho de aquellos a tener una familia (CP, arts. 5 y 44). Además, no puede perderse de vista la situación fáctica que acontecía para la fecha en que se expidió el decreto, momento para el cual los procesos de adopción llevaban casi un mes de suspensión. En este contexto, y ante la necesidad de privilegiar el interés superior del menor, el Gobierno nacional estaba obligado a adoptar las medidas necesarias para lograr la reactivación de estos trámites judiciales.

Aunque participaron de la declaración de inexecutable del Decreto Legislativo 567 del 15 de abril de 2020, las magistradas DIANA FAJARDO RIVERA y GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO aclararon su voto en relación con los juicios de finalidad y conexidad material de la medida de excepción que confería a los procuradores de familia facultades judiciales para adelantar procesos de adopción en el marco de la emergencia económica, social y ecológica. Por su parte, los magistrados JOSÉ FERNANDO REYES

CUARTAS y ALBERTO ROJAS RÍOS aclararon su voto con el fin de precisar los fundamentos de la inconstitucionalidad declarada.

En criterio del magistrado ROJAS RÍOS, la atribución de funciones judiciales a la Procuraduría General de la Nación para tramitar procesos de adopción no supera el juicio de no contradicción específica, porque la competencia legislativa en cabeza del Presidente de la República durante los estados de excepción no lo habilita para desconocer la separación de poderes (art. 113 C.P.), ni lo autoriza a vulnerar la autonomía de las funciones constitucionalmente asignadas a las ramas y órganos del poder público (art. 228 C.P.).

Señaló que, en el Estado Social de Derecho con raíz democrática y constitucional, la separación de poderes supone que el atributo de la jurisdicción procede de la voluntad del constituyente. En tal sentido, la jurisdicción, como expresión de la democracia y función del Estado surgida de las controversias sometidas a su conocimiento (Bobbio, Norberto, Teoría general del derecho, Bogotá, Temis, 2007.), tiene vocación constitucional. Lo que excepcionalmente autoriza el artículo 116 de la Constitución no es la asignación de la jurisdicción como tal, sino una competencia de vocación legal basada en la especialidad de algunas autoridades administrativas, pero que no tiene por base los valores de autonomía, independencia e imparcialidad del juez. En palabras puntuales, lo que faculta el artículo 116 de la Carta Política es que algunas autoridades en virtud de su especialidad administren justicia, pero ello no las reviste del atributo de la jurisdicción y, por tal razón, una norma con fuerza de ley no puede reasignar la jurisdicción ordinaria de familia a una autoridad administrativa.

En el caso de la Procuraduría, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución, dicha entidad puede intervenir en los procesos judiciales en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, pero tal marco funcional no le confiere los valores judiciales de autonomía, independencia e imparcialidad que detenta el sistema judicial, por razones evidentes, tales como que el superior funcional de un servidor de la Procuraduría General de la Nación está en la capacidad de impartirle ordenes o incluso de removerlo de su cargo. Todo lo cual, conduce a cuestionar con qué autonomía e independencia actuarían los procuradores de familia en los procesos de adopción y quién intervendría en adelante en dichos procesos. A partir de dicha comprensión sobre el carácter reservado de la jurisdicción, el magistrado ROJAS RÍOS concluyó que la adopción está consagrada en el Código de Infancia y Adolescencia como una medida de protección del menor que se realiza bajo la suprema vigilancia del Estado en dos etapas, a saber: la primera, de naturaleza administrativa, ante el ICBF, y la segunda, de naturaleza jurisdiccional, ante el juez de familia. En ambas fases el procurador de familia actúa en su calidad de ministerio

público representando a la sociedad en el trámite de adopción. Pretermitiendo esto, el Decreto Legislativo 567 de 2020 sobrepasó los artículos 29 y 277 de la Constitución al asignar a los procuradores el doble rol de juez que decide los procesos judiciales e interviniente en representación de la sociedad dentro de los trámites de adopción. El magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto”. Junio 24 de 2020. Expediente RE-292. Sentencia C-193 de 2020. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Decreto 444 de 2020, “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

La Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 444 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional. Esta conclusión se fundó en los siguientes argumentos:

Primero, la Sala Plena constató que dicho Decreto cumple con todos los requisitos formales de constitucionalidad. En efecto, este Decreto: (i) fue suscrito por el Presidente y todos los ministros, (ii) fue proferido durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, en tanto (a) fue expedido dentro de los 30 días siguientes a dicha declaratoria de emergencia, y tiene por objeto “dictar disposiciones en materia de recursos dentro del Estado de Emergencia”, y (iii) contiene motivación, por cuanto expresa las razones que justificaron su expedición, el objeto que persigue, la finalidad de las medidas adoptadas, así como su relación con la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Segundo, la Sala Plena advirtió que el Decreto Legislativo 444 de 2020 satisface los juicios materiales de constitucionalidad. Al respecto, la Sala estudió la constitucionalidad de las medidas en relación con los siguientes tres ejes temáticos: (i) creación del FOME (arts. 1, 2, 3 (parágrafo), 4 (parágrafo), 6, 7 y 17); (ii) origen de los recursos del FOME (arts. 3 (inciso y 5 numerales), 10, 11, 12, 13 y 14), y (iii) destinación de los recursos del FOME (arts. 4 (inciso y 6 numerales), 5, 8, 9, 15 y 16).

(i) En relación con el primer eje temático, la Corte concluyó que estas medidas satisfacen los juicios materiales de constitucionalidad. En particular, constató la compatibilidad de las disposiciones relativas a la creación del FOME, su naturaleza jurídica, su objeto y la regulación de su administración y liquidación con el principio de autonomía territorial (art.

287 de la CP) y el ejercicio del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República (art. 267 de la CP). Asimismo, consideró que la creación de este fondo es una medida necesaria, fáctica y jurídicamente, así como adecuada para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

(ii) En relación con el segundo eje temático, la Corte acreditó que las medidas relativas al origen de los recursos del FOME satisfacen los juicios materiales de constitucionalidad. Al respecto, la Sala Plena concluyó que los préstamos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) no vulneran contenido alguno de la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional. En efecto, estos préstamos (a) no violan el principio de autonomía territorial (art. 287 de la CP) (b) no vulneran el artículo 48.6 de la Constitución, y (c) no constituyen una autorización ilimitada de endeudamiento, que afecte la capacidad de pagos de la Nación (art. 364 de la CP). Además, la Corte resaltó que tales operaciones de crédito público no desconocen la destinación específica de los recursos de estos fondos (arts. 361 y 48 de la CP), no implican desfinanciamiento alguno de los mismos y garantizan en debida forma su funcionamiento. En particular, la Corte resaltó que, en el marco del artículo 14 del Decreto Legislativo sub examine, la remuneración de los préstamos otorgados por el FONPET deberá llevarse a cabo a “tasas de interés de mercado”, que, en todo caso, deberán garantizar el poder adquisitivo de tales recursos. Por último, estas disposiciones resultan idóneas, necesarias y proporcionadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

(iii) En relación con el tercer eje temático, la Corte constató que las medidas relativas a la destinación de los recursos del FOME también satisfacen los requisitos materiales de constitucionalidad. Esto es así por tres razones. Primero, las transferencias de recursos a las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, las operaciones de transferencias temporal de valores y de apoyo de liquidez al sector financiero, así como las operaciones de fortalecimiento patrimonial e inversión directa en el sector real, son medidas que: (i) no constituyen un auxilio o donación proscrito por la Constitución (art. 355 de la CP), (ii) no disponen delegación de función alguna al Ministerio de Hacienda para proferir decretos con fuerza material de Ley (arts. 212 a 215 de la CP), (iii) no vulneran el principio de autonomía territorial (art. 287 de la CP), no desconocen el principio de Estado social de derecho ni los compromisos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 1 y 93 de la CP), y (v) no tienen por objeto el enriquecimiento de la banca privada. Segundo, la Corte consideró que estas medidas están directa y específicamente encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En todo caso, la Corte resaltó que la

administración y la destinación de tales recursos deberá observar los principios de la administración pública previstos por la Constitución Política. Finalmente, la Sala Plena concluyó que estas medidas son necesarias, fácticas y jurídicamente, para superar la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER salvó el voto porque considera que el préstamo de los recursos del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) y del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) es inconstitucional. Para el efecto, recordó que, en el primer caso, el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución establece una clara limitación al respecto. Esta norma superior dispone que «[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ellas». A su juicio, es evidente que la medida vulnera esta disposición y que por ello no satisface el juicio de contradicción específica. Por esto, debió ser declarada inexecutable. Explicó que lo mismo ocurre con los recursos del FAE. A pesar de que el inciso 11 del artículo 361 superior preceptúa que los recursos de ese fondo serán usados en los períodos de desahorro del Sistema General de Regalías, el Decreto Legislativo 444 de 2020 dispone el préstamo de los mismos con el fin de superar el faltante de liquidez del Gobierno nacional para enfrentar la emergencia.

De este modo, afirmó que, aunque los recursos monetarios destinados al fin previsto en los artículos 48 y 361 de la Carta fueron sustituidos en virtud de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 444 de 2020 por “pagarés suscritos por la Nación”, la Sala Plena no tuvo en cuenta que el negocio subyacente, esto es el préstamo de los recursos del FONPET y del FAE al FOME, claramente implica una destinación que contradice la Constitución y que, por tanto, debió declararse inexecutable.

Así mismo, la magistrada afirmó que la omisión respecto de algún tipo de tasa de remuneración de los préstamos de los recursos del FONPET al FOME en los artículos 12 y 13 del Decreto, así como la determinación de la tasa de interés del 0% de los préstamos de los recursos del FAE al FOME, también vulneran la Constitución. Esto, porque tales previsiones desconocen el fenómeno de pérdida de poder adquisitivo de la moneda como resultado de la inflación. En el caso del FONPET, esta situación, sin duda, pone en riesgo el pago del pasivo pensional y elimina el deber constitucional de garantizar que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante (inciso 6 del artículo 48 de la Carta). En cuanto al FAE, la tasa de interés del 0% de los préstamos también pone el riesgo el valor constante de los ahorros del Sistema General de Regalías y, por ello, la Sala debió demostrar, al menos sumariamente, que los beneficios de la medida superan dicho riesgo real.

Igualmente, la magistrada PARDO SCHLESINGER estimó que la habilitación para efectuar operaciones con los recursos del FOME, «aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos», contradice la Constitución. Lo anterior, porque se trata de recursos públicos que, en su mayoría, estaban destinados al pago del pasivo pensional y al ahorro de los ingresos del Sistema General de Regalías. En este punto, hizo énfasis en que una situación es el que FOME no tenga por objeto la generación de utilidades, y otra muy distinta es que los rendimientos sean negativos. Al respecto, sostuvo que la Sala debió preguntarse si tales recursos pueden ser empleados en operaciones comerciales y financieras que produzcan rendimientos negativos y si no era necesario introducir algún tipo de limitación a esa facultad. En su opinión, era indispensable establecer si, en todo caso, para salvaguardar el patrimonio público, la administración del FOME tenía un deber mínimo de diligencia y precaución para invertir los recursos.

Por último, la magistrada PARDO SCHLESINGER precisó que, a diferencia de lo considerado por la mayoría de la Sala, el artículo 14 («mecanismo residual de financiación») del Decreto Legislativo 444 de 2020 también contradice la Constitución, específicamente, el principio de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución). El artículo 14 determina que el FONEPT no solo prestará a la FOME los recursos que provienen de la Nación, sino también los recursos que aportan los entes territoriales para la financiación del FONEPT. En su opinión, el préstamo de esos recursos al FOME desconoce la autonomía de las entidades territoriales porque se trata de recursos propios. En este sentido, argumentó que, si bien el FONPET es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto no significa que en el control de constitucionalidad se podía pasar por alto que las operaciones de préstamo previstas en el artículo 14 del Decreto involucran recursos que provienen de los entes territoriales.

Para el magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS, la decisión de la Corte Constitucional resulta en un desconocimiento del derecho fundamental a la seguridad social, a la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales y a las reglas específicas sobre adiciones o modificaciones del presupuesto en estados de excepción. Asimismo, considera que existe una afectación desproporcional del principio de autonomía territorial.

El artículo 48 inciso 5 de la Constitución prohíbe que los recursos de las instituciones de la seguridad social sean destinados para fines diferentes a ella. Esta disposición no consagra un principio, sino una regla, es decir, que no admite ponderación alguna. Estos dineros tienen como finalidad garantizar que las prestaciones que derivan de los derechos a la salud y la pensión -entre otros- se garanticen efectivamente (p. ej., que las personas reciban su pensión y puedan atender sus necesidades). La sentencia no tuvo en cuenta estos dos aspectos y, por el contrario, sostuvo que era

posible desplazar los recursos del Fondo nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y del Fondo de Riesgos Laborales (FRL) a título de préstamo.

Por otra parte, el magistrado ROJAS Ríos consideró que, si el fallo sostiene que es posible hacerse un cambio en la destinación de los recursos, éste debió someterse a un examen de no regresividad en los términos del artículo 215 inciso 9 de la Constitución, pues existe una afectación de los derechos a la salud, la pensión y demás comprendidos bajo la seguridad social -derechos sociales fundamentales-. En este examen, la sentencia debió concluir que el cambio de destinación de los recursos era inconstitucional por las siguientes razones: a) el límite establecido al cambio de destinación de los recursos consagrado en el Decreto 444 de 2020 -garantizar la operación de los fondos- es vago y no permite establecer si con éste se garantiza las prestaciones efectivas en materia de derechos; b) el Decreto no consagra disposición alguna que explique cómo se protegerán los derechos de las personas -en especial a la pensión- que, directa o indirectamente, puedan verse afectadas por el cambio de la destinación de los recursos; c) no se justifica el plazo establecido -diez (10) años- para el pago de las obligaciones crediticias y; d) tampoco se motiva el pago bajo una tasa de interés del cero por ciento (0%) ni se explica cómo esta tasa no afecta el fondo en sí.

Además, el magistrado ROJAS Ríos observó que el Decreto es poco preciso en cuanto a las operaciones que puede hacer el Ministerio de Hacienda con los recursos. Aunque el artículo 4 del Decreto Legislativo enuncia seis destinaciones, solo la sexta destinación tiene una relación directa con la crisis; mientras que las otras cinco tienen una redacción amplia, que le permiten al ejecutivo disponer de esos dineros sin que la situación por atender esté ligada directamente a la crisis. Por otra parte, en los considerandos del Decreto legislativo no se indica con precisión por qué estas operaciones se consideran las necesarias para atender la crisis ni cómo éstas pueden llevar a mejorar la actividad productiva, el empleo y la salud.

Finalmente, el magistrado ROJAS RÍOS consideró que el Decreto 444 de 2020 vulnera el principio de autonomía territorial, en la medida en que el cuerpo normativo no tuvo en cuenta, en su fase de elaboración ni en su motivación, la participación de las entidades territoriales para coordinar la creación del FOME y la forma en que serían destinados los recursos obtenidos a título de préstamo; el decreto en mención tampoco consagró una disposición, que permita un diálogo entre el Gobierno nacional y los entes territoriales para determinar las necesidades locales que deben atenderse mediante el uso de estos recursos. En ese sentido, el decreto desconoce las reglas jurisprudenciales concretas en materia de coordinación e implica que, además cambiar la destinación de recursos de seguridad social -prohibido constitucionalmente-, se acude a un modelo

fuertemente centralista para la priorización de necesidades en estos momentos de pandemia.

Por otra parte, el Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO acompañó la parte resolutive de la decisión, pero aclaró su voto al considerar que las medidas contenidas en el artículo 14 del Decreto Legislativo 444 de 2020 (en adelante, el “DL 444”), debieron ser analizadas teniendo en cuenta que los bienes y rentas de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares (art. 362 CP). Señaló el Magistrado Linares que dicho mandato constitucional constituye una importante garantía de protección a los recursos que perciben las entidades territoriales e indicó que la misma Constitución dispone en su artículo 361 que “cuando una entidad territorial que recibe recursos del SGR para el ahorro pensional cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión”.

De esta manera, en opinión del Magistrado, es claro que las entidades territoriales son beneficiarias directas de los patrimonios autónomos que administran los recursos del FONPET. En la medida que los montos reservados en el patrimonio autónomo, en la cuenta individualizada de cada entidad territorial, superen el pasivo actuarial y un margen adicional de cobertura, estos recursos podrán ser utilizados por la entidad territorial que cumpla con los requisitos legales aplicables. Este aspecto debió ser tenido en cuenta en el análisis del cumplimiento del juicio de no contradicción específica del artículo 14 del DL 444, ya que a través del empréstito forzoso se limita la propiedad de las entidades territoriales respecto de los recursos que pueda utilizar para proyectos de inversión”.

Junio 24 de 2020. Expediente RE-238. Sentencia C-194 de 2020. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido.

**Decreto Legislativo 553 de 2020 “Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones”.**

“...

El Decreto Legislativo 553 de 2020, adoptó dos medidas principales: (i) financiar, con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME– se distribuyan al Ministerio del Trabajo, la transferencia económica no condicionada dirigida a las personas adultas mayores que se encuentran registradas en la lista de priorización del Programa Colombia



Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de 70 años en adelante. (ii) Autorizar al Ministerio del Trabajo para que destine recursos del FOME al Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, administrado por las cajas de compensación familiar, con el fin de apalancar financieramente el pago de las prestaciones económicas en favor de los trabajadores cesantes, a las que refieren los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020.

Adelantada la revisión constitucional del Decreto Legislativo 553 de 2020, concluyó la Corte que las medidas adoptadas satisfacen plenamente los requisitos formales y materiales que se desprenden de la Constitución (art. 215) y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

De un lado, en relación con los requisitos formales, constató que fue expedido (i) por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, y (ii) en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y durante su vigencia, que se extendió hasta el día 15 de abril de 2020. Adicionalmente, (iii) que su articulado está precedido de una amplia motivación contentiva de las circunstancias justificativas de su expedición, de las razones en las que tienen sustento las medidas adoptadas, de las finalidades buscadas mediante su adopción, de su relevancia y necesidad, así como de su vínculo con los factores desencadenantes de la declaración del estado de emergencia.

De otro lado, el Decreto Legislativo 553 de 2020 cumple los requisitos materiales, según se constató mediante 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. Así, se encontró ajustado a la Constitución y a los tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados al bloque de constitucionalidad, en cuanto que las medidas contempladas: (i) no establecen limitaciones o restricciones a los derechos y las libertades; (ii) no entrañan discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) no suspenden los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (iv) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (v) no suprimen ni modifican los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y, (vi) tampoco desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

Finalmente, encontró que mediante las medidas contenidas en el Decreto se busca paliar la grave afectación del derecho al mínimo vital de los dos grupos focalizados, adultos mayores y trabajadores cesantes, que, por efecto de las disposiciones de aislamiento preventivo obligatorio decretadas para evitar la propagación del COVID- 19, han visto comprometida la

satisfacción de sus necesidades básicas por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades productivas ordinarias, formales o informales. Su puesta en marcha, entonces, permite atender de manera inmediata esta grave situación social, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifiquen otros intereses constitucionales”.

Junio 24 de 2020. Expediente RE-280. Sentencia C-195 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

**Decreto 562 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

La Sala Plena constató que el Decreto Legislativo 562 de 2020 cumple con las exigencias formales establecidas en la Carta Política y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. En efecto, el decreto (i) es desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020; (ii) cuenta con la firma del Presidente y de todos los ministros; (iii) cumple con la carga de motivación, en cuanto explica su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen; y (iv) fue expedido dentro del período del Estado de Emergencia. Así mismo, atiende los requisitos materiales según se verificó mediante 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.

El decreto legislativo objeto de control, con el fin de ampliar las fuentes de liquidez para mitigar el deterioro de las condiciones económicas y las consecuencias adversas generadas por la pandemia, creó una inversión obligatoria bajo la forma de TDS, títulos de deuda pública interna a la orden, libremente negociables, con plazo de un año contado a partir de la fecha de su emisión, prorrogable parcial o totalmente de forma automática por períodos iguales a solicitud de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta el año 2029, los que devengarán un rendimiento que refleje las condiciones del mercado de títulos de deuda pública interna de corto plazo. El valor total del capital -que será incorporado como fuente adicional al FOME-, será pagado en la fecha de vencimiento del plazo del título, siempre y cuando no haya sido renovado, y los intereses se reconocerán anualmente. Dispuso que estarán obligados a dicha inversión los establecimientos de crédito, los cuales deberán realizar la suscripción de esta inversión dentro de los 90 días siguientes a la expedición del decreto, en los porcentajes allí establecidos, y su control estará a cargo de la Superintendencia Financiera.

Si bien dicha medida limita los derechos a la libre empresa y a la propiedad, dicha limitación es estrictamente necesaria, y resulta equilibrada frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis, por las siguientes razones: i) la libertad económica (artículo 333 superior), además de no gozar de un carácter fundamental, tampoco es absoluta porque está limitada por el interés social que, frente al caso que nos ocupa, se manifiesta en la necesidad de liquidez de recursos a efectos de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de emergencia; ii) la propiedad (artículo 58 superior) tiene una función social que, dentro del marco de la emergencia, debe ceder para fortalecer al sector salud, apoyar a la industria y al comercio del país, absorber las pérdidas económicas y sus efectos sobre la fuerza laboral, a través de una operación de crédito interno que facilita recursos líquidos al Estado, derecho que, en todo caso, no se verá menguado en tanto los rendimientos generados por los TDS reflejarán las condiciones del mercado; y iii) la obligación de suscribir TDS se encausa dentro del deber que les corresponde a los sujetos obligados de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (artículo 95 superior), en este caso, con miras a la consecución de recursos líquidos destinados al FOME”.

Junio 24 de 2020. Expediente RE-288. Sentencia C-196 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

**Decreto 540 de 2020, “Por el cual se adoptan las medidas para mitigar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

3.1. La Corte Constitucional analizó y encontró satisfechos los requisitos formales exigidos para la expedición de decretos legislativos en el marco de estados de emergencia económica, social y ecológica. A continuación, precisó que el Decreto legislativo 540 de 2020 contiene, en los dos primeros artículos, dos medidas concretas destinadas a garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones en el marco de la pandemia del Covid-19, y, en el artículo 3, la regla general de vigencia, según la cual esta normativa rige hacia el futuro.

3.2. La Sala Plena valoró que el aislamiento decretado por las autoridades sanitarias repercutió en el incremento inusitado de las actividades diarias de forma remota y, por consiguiente, en la necesidad de adoptar medidas para fortalecer (i) las redes de los servicios de telecomunicaciones y (ii) la capacidad de los hogares más vulnerables para acceder a los servicios de voz e internet móviles. Con tal finalidad, ligada directa y específicamente a las causas del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto legislativo 417 de 2020, se determinó que el

Presidente de la República y sus ministros motivaron adecuadamente los contenidos normativos que integran el Decreto legislativo 540 de 2020.

3.3. La primera medida, prevista en el artículo 1, consiste en disminuir durante la emergencia sanitaria el término con el que cuentan las entidades, públicas y privadas, para pronunciarse sobre el otorgamiento de licencias para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de los servicios de telecomunicaciones. En condiciones de normalidad (Artículo 193, parágrafo 2, de la Ley 1753 de 2015), si desde la petición transcurre un término de 2 meses y la autoridad competente no emite respuesta, se entiende concedida la licencia dado que opera la figura del silencio administrativo positivo; mientras permanece la emergencia sanitaria, sin embargo, el término se reduce a 10 días.

Para la Corte, tal disminución se justifica en la mayor necesidad de garantizar la continuidad, calidad y universalización del servicio de telecomunicaciones en momentos en los que las actividades diarias de los habitantes del país se trasladaron de manera inusual a las residencias; actividades estrechamente vinculadas al ejercicio de derechos constitucionales fundamentales como la educación, la información, el trabajo, entre otros. Con esta perspectiva, se indicó que la medida no desconoce derechos especialmente protegidos por el ordenamiento en momentos de excepcionalidad y, por el contrario, es instrumental para su protección.

Agregó que el análisis en 10 días (i) no se puede comprender como una permisión para que se relajen los requisitos que deben satisfacerse para la obtención del permiso, tales como licencias ambientales y, por supuesto, aquellos que tienen por objeto garantizar la salud de la población; (ii) ni altera las competencias constitucionales y legales para que las autoridades con facultades en esta materia analicen a plenitud las condiciones fijadas previamente para la obtención de la licencia. En este sentido, en consecuencia, se juzgó que la medida adoptada en el artículo 1 es constitucional y adecuada a los fines pretendidos.

3.4. La segunda medida, establecida en el artículo 2, se concreta en un alivio tributario o exención del IVA, por 4 meses, a los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuando no se superan las dos (2) Unidades de Valor Tributario -UVT. La Sala Plena estimó que este beneficio (i) persigue una finalidad legítima e importante, consistente en garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional durante la pandemia; (ii) emplea un medio adecuado y efectivamente conducente -la reducción de la carga financiera- que contribuye razonablemente a lograr dicha finalidad; y (iii) genera una interferencia leve en el deber de contribuir a la financiación de gastos públicos. Se consideró, además, que la medida no era discriminatoria respecto de otros grupos, dado que el régimen tributario ordinario prevé

exenciones y beneficios adicionales, que permiten afirmar que el contenido del artículo 2 es razonable.

3.5. Finalmente, la Sala Plena concluyó que la cláusula prevista en el artículo 3 no genera reproche alguno, destacando, sin embargo, que cada una de las medidas de este decreto legislativo cuenta con una vigencia determinada”.

Junio 24 de 2020. Expediente RE-273. Sentencia C-197 de 2020. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

**Decreto 533 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para garantizarla ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este, de manera análoga al Decreto Legislativo 470 de marzo 24 de 2020, permite que el complemento nutricional del PAE se brinde en los hogares de los estudiantes del sector oficial y, para agilizar la ejecución de los recursos que lo financian, incluye a los departamentos dentro del listado de entidades territoriales a que hacen referencia el artículo 16.3 e inciso 4º del artículo 17, ambos de la Ley 715 de 2001. A diferencia de aquel, la vigencia de cada una de sus disposiciones se supeditó al término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus covid-19.

Luego de reiterar su jurisprudencia acerca de las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de decretos, y de realizar una descripción analítica de la norma objeto de control, la Corte Constitucional consideró que aquellas se satisfacían por el Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020. Para declarar ajustado el decreto a la Constitución valoró como relevantes, en especial, las siguientes dos razones:

En primer lugar, constató que las medidas adoptadas por el decreto impiden que se agraven las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. De una parte, evitan que se afecte el derecho a la educación de los menores porque permite que consuman en sus hogares el complemento nutricional indispensable para el aprendizaje que garantiza el PAE y, de manera concomitante, facilita que las familias

acaten las medidas de aislamiento social. A su vez, posibilitan la ejecución oportuna de esta política pública al permitir que los recursos de calidad del criterio de equidad se giren de manera directa a los departamentos. En todo caso, en atención al condicionamiento de constitucionalidad de que fue objeto el artículo 2 del Decreto Legislativo 470 de 2020, en la sentencia C-158 de junio 3 de 2020, la Sala reiteró el precedente. Este tratamiento se fundamentó, de un lado, en la identidad sustancial de aquella disposición con el artículo 2 del Decreto Legislativo 533 de 2020 y, de otro, la inexistencia de algún fenómeno sobreviviente que justificara un trato distinto.

En segundo lugar, consideró razonable la posibilidad de que el PAE se suministrara en los hogares de los niños, niñas y adolescentes, estudiantes de instituciones oficiales de educación, ante la imposibilidad de prestar este servicio en los establecimientos educativos, como consecuencia de las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno nacional. Indicó, además, que su suministro durante el receso escolar no había sido desproporcionado, ya que quienes tenían el deber de proveer los alimentos para los menores en tal periodo –sus padres o cuidadores– también se encontraban cobijados por la medida de aislamiento. Igualmente, valoró como razonable que el PAE en casa se prolongara hasta por el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social ya que, conforme a las instrucciones del Ministerio de Educación Nacional, no se retomaría las clases presenciales hasta tanto no se levantara aquella. También juzgó como proporcional la medida que contemplaron los artículos 2 y 3 porque, si bien representaba una limitación a la autonomía de los municipios no certificados, al impedirles ejecutar parte de los recursos destinados al Sistema General de Participaciones en educación, dicha limitación era temporal y necesaria para agilizar la ejecución del PAE en su modalidad de suministro en los hogares. Además, consideró relevante que, dado que la fuente principal de financiamiento del PAE correspondía a rentas exógenas, el legislador extraordinario tenía un margen más amplio de configuración para definir su destinación, así como para determinar que las entidades territoriales cumplieran las instrucciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar para la correcta ejecución de los recursos.

#### 4. Aclaración de voto

El magistrado Alberto Rojas Ríos aclaró el voto. Explicó que aun cuando comparte la decisión final, no así la metodología judicial utilizada. Frente a lo primero sostuvo que las medidas frente al Plan de Alimentación Escolar ya habían sido analizadas por esta Corte en sentencia C-158 de 2020 en la que se declaró la constitucionalidad del Decreto 470 de 2020, condicionando su artículo segundo. Siendo ello así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, entre otras la sentencia C-502 de 2012, debió llevar a cabo el juicio de subrogación para advertir, a partir de un

cotejo normativo, cuál fue el alcance en el cambio normativo, si las medidas eran idénticas, o si existían variaciones significativas que condujeran al nuevo pronunciamiento.

Así mismo enfatizó que, al realizarse el juicio de ausencia de arbitrariedad y de incompatibilidad del artículo 2 del Decreto 533 de 2020, debió atenderse el principio de autonomía territorial de los municipios de acuerdo con los artículos 311 y 315 numeral 9 de la Constitución Política de Colombia.

Recordó que la Ley 715 de 2001 establece un trato diferenciado entre los recursos ordinarios, los recursos en equidad y los recursos de calidad. Así, los recursos ordinarios se destinan para hacer las respectivas reservas y provisiones para las prestaciones sociales que no son de exigibilidad mensual -primas de vacaciones, entre otros-; los recursos de calidad se invierten en las dotaciones de establecimientos educativos, mobiliarios, textos, materiales didácticos -entre otros-, la adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos y los servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos. Los recursos en equidad, por su parte, para ampliar la cobertura del servicio de educación.

Explicó que, si la destinación de los recursos es diferente, significa que las lógicas de distribución también lo son. Por ello, la Ley 715 de 2001 establece que los recursos ordinarios se giran i) a los departamentos y municipios certificados y ii) a los departamentos, cuando se trate de municipios no certificados; mientras que los recursos de equidad y los recursos de calidad son girados a cada ente territorial, sin importar si se encuentran certificados o no. La distribución directa de los recursos de equidad a cada municipio, sin importar si se encuentra certificado o no, permite que éste determine las necesidades concretas en materia de cobertura en su población y tome las medidas que permitan la satisfacción de éstas. En concreto, le permitiría a los municipios establecer acciones para permitir que aquellos niños y niñas que aún no reciben el servicio de educación, puedan contar con herramientas o ayudas para ello, especialmente en estos momentos de estado de emergencia.

Refirió que al declarar que los recursos de equidad deben ser girados al departamento y no al municipio no certificado se restringe la competencia de éste para tomar decisiones sobre temas que lo afectan directamente sin que haya injerencia desproporcional de otros actores, como los departamentos, para lo cual se remitió a lo indicado en la sentencia C- 617 de 2002.

En concreto, destacó que la decisión de la Sala Plena obliga, de una u otra forma, a que los recursos de equidad sean administrados por los departamentos para asuntos relacionados con el Plan de Alimentación Escolar, sin que el municipio no certificado pueda atender situaciones, tales como ampliar la cobertura para aquellos que no cuentan con el servicio de educación y los demás servicios que derivan de éste”.

Junio 25 de 2020. Expediente RE-268. Sentencia C-199 de 2020. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido.

**Decreto 492 de 2020, “Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.**

“...

Al examinar la constitucionalidad del Decreto legislativo 492 de 2020, la Sala Plena abordó inicialmente el cumplimiento de los requisitos procedimentales para su expedición. Constató que fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; se emitió en desarrollo y durante la vigencia del Estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado por el Decreto 417 de 2020; y fue provisto de la debida motivación. En consecuencia, determinó que la regulación analizada cumplía las exigencias formales de validez constitucional.

A continuación, la Corte se ocupó de estudiar la justificación del contenido del decreto legislativo. Para ello, procedió a aplicar los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. A partir de lo anterior, concluyó que las dos medidas generales adoptadas superaban el examen material de constitucionalidad.

En efecto, considerando que la emergencia ha producido efectos adversos a la actividad productiva de micro, pequeñas y medianas empresas, así como de trabajadores independientes, se observó que el Gobierno nacional ha estimado relevante asegurarles continuidad en el acceso al crédito y a otros servicios financieros en condiciones favorables. Con esta finalidad, la Sala identificó que el decreto analizado fortalece patrimonialmente dos entidades: (i) el holding estatal denominado Grupo Bicentenario, y (ii) el Fondo Nacional de Garantías. La Corte concluyó que estas dos medidas fundamentales cumplen, de manera general, los presupuestos constitucionales aplicables a la legislación de excepción.

De una parte, indicó que el fortalecimiento patrimonial del Grupo Bicentenario asegura la coordinación y centralización de estrategias y recursos, entre las distintas entidades financieras del Estado, para facilitar el crédito y otros productos y servicios a las Mipymes y a los trabajadores independientes.

De otra parte, señaló que la capitalización del Fondo Nacional de Garantías pretende brindarles respaldo a las mismas iniciativas productivas, para que puedan obtener liquidez y mantener su equilibrio durante la crisis.



Así, la Corte consideró que las medidas buscan reducir los efectos más devastadores de la crisis en la economía, ocasionados por la emergencia. La Sala Plena estimó, también, que la medida que autoriza incorporar lo anterior al Presupuesto General de la Nación y aquella que disminuye cargas tributarias para el cumplimiento del decreto (Arts. 5 y 6), en tanto conexas con las principales, eran acordes con la Constitución. Advirtió, en cambio, que dos disposiciones que hacen parte de la regulación presentaban problemas de constitucionalidad.

En primer lugar, expresó que la autorización para tomar recursos del Fondo Nacional del Ahorro con destino al fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías, (dispuesta en los literales a) y f) de los artículos 3 y 4, respectivamente) podía ser interpretada en el sentido de que permite emplear los excedentes financieros de la entidad, derivados de la administración de las cesantías de los afiliados. Esta posible interpretación, precisó la Sala, es contraria a la prohibición constitucional de utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella (Art. 48 de la CP). Así, se decidió condicionar la exequibilidad de los respectivos fragmentos normativos, en el entendido de que el capital del Fondo Nacional del Ahorro que se autoriza a disminuir no comprende los recursos derivados de la administración de las cesantías de los afiliados.

En segundo lugar, la Corte observó que no superaba el juicio de necesidad jurídica el artículo 8 del decreto examinado, según el cual, para efectos de liquidar la tarifa de la función notarial, se considerarán como actos sin cuantía las escrituras públicas referentes a reformas estatutarias que impliquen el aumento del capital autorizado del Fondo Nacional de Garantías y cualquier otra operación que se lleve a cabo en virtud de lo establecido en la regulación controlada. La Sala encontró que, a la luz del artículo 218 del Decreto ley 960 de 1970, la competencia ordinaria para regular lo referido a los costos de los derechos notariales se encuentra en cabeza del propio Presidente de la República, que la ejerce a través de decretos reglamentarios. Por esta razón, se determinó que el artículo 8 del Decreto legislativo 492 de 2020 es inconstitucional.

En este orden de ideas, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto legislativo 492 de 2020, con las salvedades indicadas en el párrafo anterior. Así mismo, en relación con la decisión sobre la inexequibilidad de la regla relativa a la tarifa notarial (Art. 8), precisó que sus efectos quedarían diferidos por 3 meses, por razones de seguridad jurídica y para no generar afectaciones costosas a procesos que, en cumplimiento del decreto, se encuentren actualmente en curso. Aclaró, de igual manera, que esta inexequibilidad tendría efectos hacia el futuro y no afectaría situaciones jurídicas consolidadas.

4. Salvamentos y aclaración de voto

El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió salvamento de voto por disentir de la decisión de inexecutable del artículo 8 del Decreto Legislativo 492 de 2020. Esta disposición es declarada inexecutable, por cuanto, en criterio de la mayoría de la Sala Plena, no satisface el juicio de necesidad jurídica, habida cuenta de que el Gobierno Nacional puede, mediante decreto reglamentario, modificar las tarifas de los servicios notariales. Por el contrario, el magistrado consideró que esta disposición sí satisfacía dicho juicio, por las siguientes razones:

1. El artículo 8 del Decreto Legislativo 492 de 2020 garantiza la sistematicidad y la transitoriedad de la regulación que contiene. En efecto, la regulación sobre la reducción de la tarifa notarial de “las escrituras públicas referentes a reformas estatutarias” y demás actos necesarios para llevar a cabo las “operaciones” garantiza su (i) sistematicidad y (ii) transitoriedad. Lo primero, porque la reducción de la tarifa notarial es una de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para dotar al Fondo Nacional de Garantías de los recursos económicos necesarios para que pueda respaldar los créditos especiales a favor de personas, naturales y jurídicas, afectadas por la emergencia. Lo segundo, por cuanto el artículo 8 sub judice prevé la disminución de la tarifa notarial solo para un grupo específico de actos, pero no actualiza la totalidad de las tarifas que pagan los ciudadanos por acceder a los servicios notariales y, por tanto, la medida es, por definición, específica y transitoria.

2. La posición acogida por la mayoría de la Sala Plena sobre el juicio de necesidad jurídica no contribuye a garantizar la finalidad del control de constitucionalidad de los estados de excepción. En efecto, el examen de existencia de normas ordinarias con el mismo contenido normativo o de la posibilidad de adoptar la medida mediante acto administrativo no contribuye a controlar, en modo alguno, los presuntos actos de arbitrariedad del Gobierno Nacional. Como lo ha sostenido en otros salvamentos de voto, reiteró que el juicio de necesidad jurídica debe consistir en verificar la ausencia de instituciones jurídicas, entendidas como órganos y procedimientos, lo cual permite asegurar la finalidad del control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos, esto es, evitar el ejercicio arbitrario de las facultades extraordinarias del Gobierno Nacional. En otros términos, el juicio de necesidad jurídica implica constatar que el ejercicio de las facultades extraordinarias “se supedita 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” (Sentencias C-122 de 1997 y C-252 de 2010).

Por las anteriores razones, el magistrado BERNAL PULIDO concluyó que el artículo 8 del Decreto Legislativo 492 de 2020 satisface el juicio de necesidad jurídica y, en consecuencia, debió ser declarado executable.

En el mismo sentido, los magistrados LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO salvaron parcialmente el voto en relación con la declaración de inexecutable del artículo 8° del Decreto 492 de 2020. En su concepto, contrario a lo considerado por la mayoría, el establecimiento de una norma tributaria transitoria para los actos notariales relacionados con las operaciones de fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías, con miras a disponer de recursos de crédito a favor de quienes hayan sido afectados por la crisis, cumplía a cabalidad con el requisito de necesidad jurídica. Se trataba de una disposición que forma parte del conjunto de medidas tributarias a favorecer la consecución de recursos destinados a conjurar los efectos de la emergencia, por lo que requería de una medida legislativa de excepción. A su juicio, la calificación como actos sin cuantía de tales operaciones impactaba directamente uno de los elementos del tributo notarial, para lo cual no bastaban las facultades reglamentarias de las tarifas del Gobierno en época de normalidad.

La magistrada Cristina Pardo Schlesinger manifestó su salvamento parcial de voto, puesto que considera que el artículo 1° del Decreto legislativo 492 de 2020 ha debido ser declarado inexecutable. A su juicio, la creación de un conglomerado de entidades financieras de la rama ejecutiva que se vinculan al Ministerio de Hacienda con vocación de permanencia, carece de la conexidad material que se exige de las medidas que puede adoptar el legislador de excepción y en el caso concreto, excede el objetivo mismo del decreto examinado, que se restringe al fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías. En su concepto, no se advierte la relación de conexidad que existe entre la conformación del mencionado conglomerado con la finalidad prevista para ampliar los recursos de crédito disponibles para paliar los efectos económicos y sociales que ha generado la emergencia para las micro, pequeñas y medianas empresas y para los trabajadores independientes.

A su vez, el magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS expresó su salvamento de voto respecto de la decisión de executable del Decreto legislativo No. 492 de 28 de marzo de 2020, toda vez que, en su concepto, este decreto es inconstitucional en su integridad. En su criterio, las medidas contenidas en los ocho artículos no superan el examen de los juicios propios del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción. En concreto, el juicio de necesidad jurídica, el juicio de conexidad, el juicio de finalidad, el juicio de no contradicción y el juicio de incompatibilidad que exige el marco normativo del control de constitucionalidad diseñado en la ley estatutaria No. 137 de 1994 “por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia” y recogido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial en las sentencias C-724 de 2015, C-723 de 2015, C.-751 de 2015, C-722 de 2015 y C- 466 de 2017.

Con la expedición del Decreto legislativo No. 492 de 2020, el Presidente de la República ha desbordado las competencias normativas de la Declaratoria del Estado de Excepción de emergencia económica, ecológica y social contemplado en el artículo 215 constitucional y se ha excedido al expedir una norma con fuerza y rango de ley existiendo medidas ordinarias con las cuales podía lograr el objetivo de fortalecer el Fondo nacional de garantías, como son el uso de los traslados presupuestales o las modificaciones al Presupuesto general de la Nación, que contempla el Estatuto tributario. Esta última medida ha sido avalada por la Corte Constitucional en la sentencia C-138 de 1999 y en la C-146 de 2009.

Para el magistrado ROJAS RÍOS, el presidente ha invadido la cláusula general de competencia legislativa del Congreso por mandato expreso del artículo 150 constitucional y que no está suspendida por el Estado de Excepción. En particular, en relación con la medida contemplada en el artículo 1 del Decreto 492 de 2020, la posición mayoritaria de la Corte no analizó que el GRUPO BICENTENARIO SAS es una figura que fue creada en virtud de una delegación legislativa del artículo 331 del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del presidente Iván Duque. El Decreto 492 de 2020 desconoce los límites de la delegación legislativa y el agotamiento de la función legislativa para este tema. Invade una órbita de la función legislativa, que no tiene relación directa con el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y que termina desconociendo el entramado de leyes que regulan las empresas vigiladas por la superintendencia financiera o que realizan actividades conexas al servicio financiero.

Con esto se burla el límite del artículo 150 numeral 10 de la Constitución, porque se está reformando un decreto con fuerza de ley en un decreto legislativo, lo que a todas luces desborda lo dispuesto en el artículo 215 constitucional. Ya se había agotado la facultad legislativa y no puede usarse las medidas para superar la crisis de la situación de emergencia actual para sobrepasar el límite material de la delegación legislativa. Lo que rompe con lo expuesto por la Corte en el examen de decretos legislativos, como el realizado en la sentencia C-723 de 2015, en particular el juicio de incompatibilidad.

La posición mayoritaria no analizó que la facultad de expedir normas con fuerza de ley en los Estados de excepción no le da una habilitación legislativa sin límites al presidente de la República. Por el contrario, para mantener inquebrantable el principio democrático y el de separación de poderes de nuestro diseño constitucional, los decretos legislativos deben someterse a un escrutinio fuerte de necesidad jurídica, conexidad, finalidad, incompatibilidad y no contradicción.

La posición mayoritaria no tuvo en cuenta que el Decreto No. 492 de 2020 desconoce la prohibición del artículo 48 constitucional, en la medida que integra a todo el grupo Bicentenario SAS, a las entidades administradoras del régimen de seguridad social en salud y pensión con participación

pública. Incluyendo a la Fiduprevisora, al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y al Fondo para la Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad (PPL). Sólo excluye a Nueva empresa promotora de Salud, NUEVA EPS y a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones.

De igual manera, las medidas contempladas en el artículo 3 del Decreto 492 de 2020 no superan el juicio de necesidad jurídica. La disposición es indeterminada, vulnera la reserva de ley y hace una deslegalización. La indeterminación del artículo impide hacer el control de constitucionalidad integral por la Corte Constitucional sobre las consecuencias de las medidas contempladas en el Decreto No. 492 de 2020, porque se habilita al Gobierno para definir en un momento posterior las empresas que serán la fuente de los recursos dispuestos para el fortalecimiento del FNG.

Así mismo, las medidas contempladas en el artículo 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto 492 de 2020 no superan el juicio de necesidad jurídica y el juicio de conexidad.

Con fundamento en las razones expuestas, el magistrado Rojas Ríos presentó salvamento de voto a la decisión adoptada mediante Sentencia C-200 de 2020.

Por su parte, aunque el magistrado JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS participó de las decisiones adoptadas en relación con la constitucionalidad del Decreto 492 de 2020, aclaró su voto en relación con la parte motiva de esta providencia”.

Junio 25 de 2020. Expediente RE-254. Sentencia C-200 de 2020. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

**Decreto 487 de 2020, “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”.**

“...

La Corte Constitucional, en ejercicio del control automático sobre el Decreto Legislativo 487 de 2020, señaló que esta norma genera una restricción desproporcionada a los derechos al debido proceso y a la libertad de las personas requeridas en extradición. Sin desconocer la importancia de los compromisos internacionales de Colombia en materia de cooperación judicial, la lucha contra el crimen, pero además la protección a la salud de los funcionarios públicos y en general las medidas para salvaguardar estos intereses, no se puede generar un escenario de desprotección y vulneración de derechos fundamentales para las personas inmersas en un trámite de extradición, toda vez que en materia penal, dicha restricción conlleva un alto costo de la eficacia de sus mecanismos

de defensa y de las causales legales previstas para el restablecimiento de la libertad. Por lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 487 es inexecutable.

Finalmente, señaló la Corte que (i) esta decisión rige hacia futuro, razón por la cual, en cada caso los operadores judiciales deberán considerar el restablecimiento de los términos del trámite de extradición, a partir del punto en el que fueron suspendidos con ocasión del mencionado decreto legislativo declarado inexecutable; y (ii) que la presente inexecutableidad no afecta la suspensión por 30 días calendario de los trámites de extradición de personas con condenas en firme que para la fecha de expedición del Decreto Legislativo 487 contaban con resolución ejecutoriada concediendo la extradición, por cuanto en estos últimos eventos (a) la presunción de inocencia se encuentra desvirtuada, (b) la persona requerida ya tuvo la oportunidad de agotar la mayoría de los mecanismos de defensa a su disposición en las distintas etapas del trámite de extradición, y (c) existe un acto administrativo en firme que concede la extradición, el cual goza de presunción de acierto y legalidad. Además de ello, el tiempo que hubiere estado la persona privada de su libertad, ha de abonarse como parte cumplida de la pena.

#### 4. Salvamentos de voto

El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO se apartó de la decisión de declarar inexecutable el Decreto Legislativo 487 de 2020, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El Decreto sub examine era executable salvo la expresión “plazo que podrá ser prorrogado en caso de que persistan los motivos que llevaron a tomar esta decisión”. La indefinición de este enunciado del artículo 1 acerca del plazo para el trámite de la extradición limitaba de forma desproporcionada el derecho a la libertad de las personas que han sido solicitadas en extradición y se encuentran privadas de la libertad de manera preventiva.

En lugar de ello, la mayoría de Sala Plena considera imposible constitucionalmente suspender, ni siquiera por un periodo proporcionado de 30 días, el trámite de extradición de quienes no han sido condenados. Su ratio decidendi es el carácter absoluto de un supuesto derecho fundamental al mantenimiento de los plazos para el trámite de extradición de tales sujetos. Esta regla vulnera dos principios constitucionales explicitados por la jurisprudencia. Primero, todos los derechos fundamentales son susceptibles de límites proporcionados. Segundo, los sujetos pedidos en extradición que estén privados de la libertad solo son titulares del derecho a la previsibilidad de los plazos de este trámite (Este derecho es un caso especial del derecho al restablecimiento de la libertad. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Wong Ho Wing c. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2015. Serie C.2 No. XI, párr. 268-270: “la garantía acerca del conocimiento de los plazos y las condiciones para el restablecimiento

de su libertad”). En las circunstancias sin precedentes de la crisis sanitaria global generada por la pandemia del COVID-19, el decreto sub examine imponía un límite proporcionado a tal derecho, al suspender por 30 días el trámite de extradición. Los imperativos constitucionales de respeto de las obligaciones internacionales de cooperación judicial, respeto de la confianza legítima en los estados requirentes, la prohibición de la impunidad y protección de la salud de los funcionarios que participan en el trámite de extradición fundamentan dicho límite. Su validez es igual frente a sujetos condenados y no condenados. La sentencia desconoce por entero estos principios.

Los magistrados LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Y GLORIA STELLA ORTIZ Salvaron su voto, por considerar que con excepción de la posibilidad de prórroga de la suspensión de términos prevista en el artículo 1o. del Decreto 487 de 2020, las medidas decretadas en el marco de la emergencia originada en la pandemia de Covid19 en materia de extradición, cumplían a cabalidad con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”.

Junio 25 de 2020. Expediente RE-251. Sentencia C-201 de 2020. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

**Decreto 573 de 2020, “Por el cual se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.**

“...

La Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas mediante el Decreto 573 de 2020 cumplen los requisitos formales y materiales establecidos en la Carta Política y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Tales medidas guardan relación directa con las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, en tanto se trata de alivios tributarios relativos a la exclusión del impuesto sobre las ventas –IVA- respecto de las comisiones por el servicio de garantías otorgadas por el Fondo Agropecuario de Garantías - FAG-; y la reducción de la Retención en la fuente de las comisiones del - FAG-; focalizadas única y directamente para enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

La Corte constató que el decreto ley cumple con las exigencias formales establecidas en la Carta Política, en cuanto (i) es desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020; (ii) cuenta con la firma del Presidente y de todos los ministros; (iii) cumple con la carga de motivación en cuanto explica suficientemente su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen; y (iv) fue expedido

dentro del período del Estado de Emergencia. Así mismo, atiende los requisitos materiales, según se verificó mediante 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.

La Sala Plena analizó que mediante el decreto legislativo estudiado se adoptaron medidas de alivios tributarios dirigidos a conjurar la crisis y a evitar la expansión de sus efectos. Puntualmente, se establece una reducción de las cargas tributarias que afectan al sector dedicado a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, agroindustriales y rurales, en general, y, consecuencialmente, se estimula la producción de alimentos. En efecto, (i) la reducción temporal de la tarifa de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta, incrementa el flujo de caja del FAG para expedir las garantías que le corresponden. Y (ii) la exclusión del impuesto sobre las ventas IVA de las comisiones por el servicio de garantías reduce los costos que deben asumir los miembros del sector, todo lo cual, contribuye a generar mayor disponibilidad de recursos destinados a la producción alimentaria. Con ello, se contribuye a la sostenibilidad de la cadena alimenticia del país, en el marco de la crisis generada por la pandemia del Covid-19 que dio origen a la declaratoria de la emergencia.

En este contexto, se trata de medidas tributarias cuya finalidad es legítima desde el punto de vista constitucional; tienen una justificación suficiente; evidencian una relación directa tanto con la situación fáctica que dio origen a la declaratoria de emergencia, como con las consideraciones que sirven de sustento al decreto; son medidas idóneas y adecuadas a la consecución de la finalidad constitucional perseguida; constituyen medios necesarios en el contexto de la crisis de emergencia para beneficiar al sector productivo de alimentos y con ello garantizar la seguridad alimentaria de todo el país; constituyen medios que no contradicen la Constitución Política sino que, por el contrario, la desarrollan, promoviendo el abastecimiento de elementos básicos como el alimento y, por tanto, la seguridad alimentaria.

En consecuencia, la Corte concluyó que las medidas contenidas en el Decreto 573 de 2020 cumplen con los requisitos formales y materiales de este tipo de decretos de excepción, porque buscan enfrentar la perturbación económica en el sector agrícola, pesquero, forestal, agroindustrial y rural del país, por la crisis generada debido a la pandemia del Covid-19 que dio lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica e impedir la extensión de sus efectos, en tanto tienen como objetivo prevenir una potencial amenaza a la seguridad alimentaria del país a través de los alivios tributarios relativos al FAG, de modo que decidió la exequibilidad de este Decreto.

4. Salvamentos y aclaración de voto



Las magistradas DIANA FAJARDO RIVERA y CRISTINA PARDO SCHLESINGER manifestaron salvamentos parciales de voto, en relación con distintas disposiciones del Decreto legislativo 573 de 2020. Para la magistrada FAJARDO RIVERA, algunas de las medidas tributarias adoptadas en el marco de la emergencia económica, no superaban los del todo los juicios de constitucionalidad que requiere el control de las facultades que puede ejercer el Gobierno en los estados de excepción. Por su parte, la magistrada PARDO SCHLESINGER consideró que la reducción de la tarifa de retención en la fuente de las comisiones del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), carecía del requisito de necesidad jurídica, habida consideración que tal reducción podía hacerse mediante un decreto ejecutivo ordinario.

El magistrado Alberto Rojas Ríos salvó parcialmente su voto en cuanto consideró que el artículo 2 del Decreto Legislativo 573 debió haber sido declarado INEXEQUIBLE por desconocer el principio de necesidad jurídica, reconocido en los artículos 11 y 13 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción, y desarrollado en las Sentencias C-122 de 1997, C-328 de 1999, C-226 de 2009, C-252 de 2010, C-216 de 2011, C-242 de 2011, C-722 de 2015 y C-155 de 2020.

Así, a pesar de que esta Corte ha precisado que el juicio en cuestión consiste en verificar la insuficiencia de las facultades ordinarias del Gobierno Nacional para conjurar la crisis o aminorar sus efectos, en este caso el requisito se estimó satisfecho a pesar de que se concluyó que la medida introducida pudo haber sido adoptada sin necesidad de acudir a mecanismos de carácter excepcional como la expedición de un Decreto Legislativo.

En ese contexto, el magistrado ROJAS RÍOS consideró inadecuada la excepción introducida por la ponencia, pues, a su parecer, tiene la capacidad de minar los cimientos del requisito de necesidad jurídica y, de esta manera, no solo afectar el equilibrio de poderes, sino, además, al habilitar al Gobierno Nacional para ejercer indiscriminadamente las facultades excepcionales que otorgan los estados de excepción.

De otro lado, la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado aclaró su voto en relación con la procedencia de algunos de los juicios de constitucionalidad aplicados en esta providencia”.

Junio 25 de 2020. Expediente RE-298. Sentencia C-202 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

**Decreto 528 de 2020, “Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“ ...

3.1. La Corte Constitucional analizó y encontró satisfechos los requisitos formales exigidos para la expedición de decretos legislativos en el marco de estados de emergencia económica, social y ecológica.

A continuación, precisó que el contenido del Decreto Legislativo 528 de 2020 puede agruparse en cuatro medidas, la primera permite el pago diferido del cargo fijo y del consumo no subsidiado para los usuarios residenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo pertenecientes de los estratos 1 y 2, y la correlativa línea de financiación para los prestadores de estos servicios públicos (Artículo 1 y 2). La segunda habilita el diseño de opciones e incentivos a favor de sus suscriptores y/o usuarios que paguen oportunamente las facturas (Artículo 3). La tercera autoriza el giro directo de lo adeudado y de las siguientes doceavas durante la vigencia fiscal 2020, de los recursos correspondientes al Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, a las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo (Artículo 4). Y la cuarta permite el cambio de destinación del superávit existente en los fondos de Solidaridad y Redistribución del ingreso de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios para las actividades descritas en los artículos 2 y 3 del Decreto 441 de 2020 (Artículo 5).

3.2. La Corte consideró en el análisis que las condiciones de aislamiento que involucran la contención de la pandemia restringen la actividad económica y comprometen la capacidad de pago y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los usuarios residenciales de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. En tal sentido, avaló la creación de estrategias para dar alivios financieros a los suscriptores y asegurar la estabilidad financiera de los prestadores de estos servicios públicos, aun sin el pago oportuno del usuario.

3.3. La Sala Plena encontró que la primera medida (prevista en los artículos 1 y 2), pretende aliviar del pago inmediato de facturas a los usuarios residenciales de estrato 1 y 2 por concepto de cargo fijo y consumo no subsidiado del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo, lo que permite la continuidad en la prestación de estos servicios públicos sin el cobro de intereses. De otro lado, dispone la línea de financiamiento al 0% para los prestadores del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo a efectos de dar viabilidad económica al diferimiento.

La Sala concluyó que se está ante una medida diferencial, basada en el principio de solidaridad, solo para los usuarios de menores ingresos (en este caso los estratos 1 y 2) y justificada en el hecho de que la facturación y pago de servicios públicos es inmediata. Señaló que diferir el cobro genera problemas de liquidez de los prestadores de servicios públicos por lo que resultaba conducente garantizar su sostenibilidad financiera a través del acceso al crédito en condiciones favorables.

3.4. La segunda medida, establecida en el artículo 3, habilita, durante la vigencia del estado de excepción, a los prestadores de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, a efectos de favorecer la recuperación de la cartera y garantizar su sostenibilidad financiera, para diseñar opciones e incentivos a favor de sus suscriptores y/o usuarios que paguen oportunamente las facturas.

La Corte advirtió que la medida busca contribuir a garantizar la sostenibilidad financiera de los prestadores de servicios públicos. Esa finalidad es importante porque con ello se asegura la prestación continuidad y cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a los usuarios y suscriptores. Igualmente, estableció que esta medida es conducente en tanto contribuye a mantener un flujo de caja suficiente que les permita a los prestadores operar, y con ello garantizar el derecho fundamental al agua potable en su faceta de acceso.

3.5. La tercera medida, definida en el artículo 4, dispone el giro directo de lo adeudado y de las siguientes doceavas durante la vigencia fiscal 2020, de los recursos correspondientes al Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, a las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Para la Corte, la medida pretende asegurar la prestación de los servicios a través del pago de los recursos que cubren los subsidios otorgados a los estratos socioeconómicos más vulnerables. Asimismo, permite el mantenimiento de la sostenibilidad del esquema, en particular, mediante la correcta aplicación del criterio de solidaridad y redistribución de ingresos.

Por último, teniendo en cuenta el informe presentado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, según la cual en las vigencias 2017, 2018 y 2019, en promedio el 22% de los municipios del país no giró oportunamente los recursos destinados a cubrir los subsidios en materia de acueducto, alcantarillado y aseo; la Sala Plena estimó necesario oficiar al mencionado Ministerio para que remita información detallada sobre el incumplimiento a los entes de control, con el fin de que dentro de sus competencias, adelanten las actuaciones a que haya lugar.

3.6. La Corte estableció que la cuarta medida, prevista en el artículo 5, modifica la destinación del superávit existente en los fondos de Solidaridad y Redistribución del ingreso de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios para abastecer de agua potable a la población bien sea mediante el acueducto o medios alternos de aprovisionamiento tales como: carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles. Lo anterior, garantizando que los municipios ejercerán sus competencias para supervisar los gastos de estos recursos, de conformidad con el Decreto ley 028 de 2008, en tanto pertenecen al Sistema General de Participaciones.

La Corte señaló que la medida busca contribuir al abastecimiento de agua apta para el consumo humano bien sea mediante el acueducto o esquemas de aprovisionamiento alternativo. Lo que en el contexto de la pandemia promueve universalizar el servicio de acueducto o suministro de agua donde no se ha logrado cobertura, y con ello garantizar el derecho fundamental al agua potable en su faceta de acceso. En general, observó que el cambio de destinación no implica la alteración del sector al cual benefician los recursos del Sistema General de Participaciones pues están orientados a cubrir el acceso al agua potable y al saneamiento básico.

3.7. Finalmente, la Sala Plena concluyó que la regla contenida en el artículo 6 del decreto legislativo analizado se ocupa de la vigencia del mismo. Para la Sala es una norma necesaria para que el decreto legislativo entre a regir en el orden jurídico que no representa problemas de constitucionalidad”.

Junio 25 de 2020. Expediente RE-265. Sentencia C-203 de 2020. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

**Decreto 561 de 2020, “por el cual se dictan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”.**

“...

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. En efecto, (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. Igualmente, encontró que el aislamiento preventivo obligatorio ha implicado el cierre temporal de todos los escenarios en los que habitualmente los artistas, creadores y gestores culturales hacen sus presentaciones en público. Esta medida ha limitado seriamente los ingresos económicos y, por tanto, los medios de subsistencia de esas personas.

El Decreto Legislativo 561 de 2020 busca contrarrestar las consecuencias de esta situación sobre el derecho fundamental al mínimo vital. Con este propósito, la norma modifica, de manera temporal, la destinación de los recursos provenientes del impuesto nacional al consumo para inversión social en cultura (artículo 512-2 del Estatuto Tributario) y los reorienta al pago de transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a favor de los artistas, creadores y gestores culturales en

estado de vulnerabilidad o en situación de discapacidad. Esto, con dos objetivos claros: (i) garantizar su subsistencia y la protección de su derecho fundamental al mínimo vital y (ii) «agilizar los procesos para la recuperación de sus capacidades sociales, productivas y financieras».

La Sala Plena advirtió que ninguna norma constitucional prohíbe el otorgamiento de ayudas económicas a los artistas, creadores y gestores culturales que estén en estado de vulnerabilidad o en situación de discapacidad, con cargo a un impuesto. Por el contrario, varios preceptos superiores (artículos 13, 47, 70, 71 y 334 de la Constitución) y tratados internacionales (artículos 6, literal g, de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, y 11, 28.1, y 30.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) imponen al Estado obligaciones en ese sentido.

Así mismo, la Corte concluyó que en el ordenamiento jurídico ordinario no existen reglas que le permitan al Gobierno nacional alcanzar la finalidad que persigue la norma de excepción. Al respecto, luego de examinar el contenido de los artículos 512- 2 (inciso 4) del Estatuto Tributario y 1.8, 2, 17 y 18 de la Ley 397 de 1997, determinó que en lo referente a la concesión de subsidios o ayudas económicas específicas, el concepto de inversión social en cultura alude al reconocimiento de incentivos dirigidos a personas, comunidades y organizaciones dedicadas a las diferentes expresiones culturales, en razón de su quehacer y con el objeto de difundir, fomentar y desarrollar sus actividades artísticas. Por ello era necesario expedir una norma con fuerza material de ley que modificara el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, pues este no incluye en la destinación del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura el pago de ayudas económicas para garantizar la subsistencia de los artistas”.

Junio 25 de 2020. Expediente RE-287. Sentencia C-204 de 2020. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

**Decreto 539 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“...

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 las razones que justifican la adopción de las medidas que contiene.

3.2. Luego de realizar un análisis detallado de cada una de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 539 de 2020, la Sala Plena concluyó que las mismas cumplían con los requisitos materiales de validez al haber superado la totalidad de juicios estudiados.

3.3. En concreto, la Corte consideró que la unificación de la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad (art. 1º), está encaminada a conjurar la grave situación generada por la pandemia, ya que la creación de estos instructivos es un presupuesto dirigido a controlar el contagio y minimizar los riesgos a los cuales se ve expuesta la población ante la reactivación de los sectores de la economía, la sociedad y la administración pública, con posterioridad al aislamiento preventivo obligatorio. De tal forma, esta medida persigue materializar la obligación del Estado de preservar el derecho a la salud, al trabajo en condiciones dignas y a la vida de los residentes en el territorio nacional frente al COVID-19.

En el mismo sentido, esta Corporación coligió que no existen en el ordenamiento jurídico medios ordinarios a través de los cuales se hubieren podido adoptar las disposiciones objeto de examen. Se advirtió que el Presidente no cuenta con competencia para asignar las funciones a un ministerio, puesto que de conformidad con la Constitución esto corresponde al legislador ordinario (art. 150-7 C. Pol.). Frente a la competencia consagrada en el Decreto Ley 4107 de 2011 (art. 2.3), este Tribunal indicó que no se extiende a regulaciones vinculantes sobre el funcionamiento y normal operación de otros sectores de la economía diferentes al sector a cargo del Ministerio de Salud. Ahora bien, las medidas que puede adoptar el ministerio según la Ley 1753 de 2015 (art.69) se restringen a garantizar el talento humano, los bienes y los servicios de salud, lo cual no incluye la expedición de protocolos de bioseguridad para todas las actividades económicas.

Finalmente, la Sala advirtió que si bien la financiación de los elementos requeridos para la ejecución de los protocolos no fue fijada en el decreto, es claro que la misma corresponde a los empleadores según el CST, el Decreto Ley 1295 de 1994, la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 1072 de 2015, quienes a su vez pueden pedir apoyo a las ARL. En todo caso, aclaró que no está permitido trasladar los costos de la ejecución de los protocolos a los trabajadores.

3.4. Respecto de la sujeción de Gobernadores y Alcaldes a dichos protocolos y la supervisión de su cumplimiento por las secretarías municipales o distritales del sector correspondiente (art. 2º), la Corte señaló que esta disposición tiene como objetivo la articulación de los diferentes actores en la aplicación de los protocolos de bioseguridad y la exigencia unificada de tales prácticas en todo el territorio nacional. Los

protocolos de bioseguridad, según lo indicado, buscan que las empresas, los trabajadores y la sociedad en general, protejan su salud y su vida, así como la de sus familias y los que hacen parte de su entorno, bajo el seguimiento de instrucciones relacionadas principalmente con el distanciamiento individual, al aseo personal y la utilización de tapabocas. En esa medida, la Sala coligió que la norma dirigida a que se apliquen de manera uniforme y se supervise su cumplimiento por las entidades territoriales propende por la mitigación y manejo del COVID-19, es decir, persigue controlar la perturbación provocada por la pandemia y limitar sus graves consecuencias.

Puntualmente, concluyó que no se desconoce el principio de autonomía territorial comoquiera que esta disposición responde al principio de coordinación (art. 288 C.Pol.). En efecto, el establecimiento de protocolos permite la concreción de pautas específicas para autorizar la reapertura de las actividades económicas suspendidas con el confinamiento, por lo que las directrices que se imparten desde el Ministerio de Salud y Protección Social, se entienden informadas por criterios de salud pública y de interés nacional que deben guiar la actuación de las autoridades regionales y locales al momento de autorizar la apertura de los sectores que a cada uno compete. Así, entiende la Corte que se armonizan los principios unitarios y de autonomía como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional.

Además, la prevalencia del principio unitario en este evento también se fundamenta en: i) la importancia del tratamiento de la evidencia científica, pues se entiende que órganos como el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social poseen una información técnica que debe ser el marco de actuación uniforme del Estado; ii) la importancia de la homogeneidad, que implica la articulación entre los intereses nacionales y los autónomos; y iii) el hecho de que los asuntos territoriales tienen una réplica distante de la nación.

#### 4. Salvamento de voto

La magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER salvó el voto por considerar que las medidas adoptadas mediante el Decreto legislativo 539 de 2020 no superan el juicio de necesidad jurídica que se exige del ejercicio de facultades legislativas de excepción. Observó que las regulaciones contenidas en el decreto examinado, corresponden a competencias ordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 186, para asignar funciones a los distintos funcionarios y entidades del Estado y distribuir los asuntos de competencia de cada uno. Observó que para el ejercicio de estas atribuciones existe un marco legal normativo (Ley 489 de 1998), que establece los requisitos, condiciones y criterios para que el Gobierno modifique la estructura de las entidades de la rama ejecutiva y les asigne determinadas funciones. A su juicio, no se requería de la expedición de un decreto legislativo para asignar a un Ministerio determinado la regulación de los protocolos de bioseguridad”.

Junio 25 de 2020. Expediente RE-272. Sentencia C-205 de 2020. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

**Decreto 572 de 2020, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”**

“ ...

Correspondió a la Corte decidir si el Decreto Legislativo 572 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias –Ley 137 de 1994–, la jurisprudencia constitucional ha configurado para este tipo de actos normativos.

La Corte determinó que el Decreto de la referencia satisface 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; (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 las razones que justifican la adopción de las medidas que contiene.

En cuanto al análisis material, la Sala Plena también lo encontró cumplido, dado que el decreto legislativo analizado atendió cada uno de los presupuestos de verificación constitucional. En este sentido se destacó que el objetivo de la medida estaba dado en cubrir las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, toda vez que la actual emergencia puede afectar el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, siendo indispensable adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida, todo ello en procura de conjurar la emergencia y mitigar sus efectos.

La Corte constató que la adición del Presupuesto General de la Nación tuvo como origen la creación de una inversión obligatoria en títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad -TDS, que debían ser suscritos por los establecimientos de crédito de acuerdo con los porcentajes establecidos en el Decreto Legislativo 562 de 2020.

En este sentido, se verificó que de conformidad con las cifras sobre activos y pasivos de los establecimientos de crédito con corte a 27 de marzo de 2020 suministradas por la Superintendencia Financiera de Colombia, el monto máximo que se podría obtener con esta medida de inversión



obligatoria correspondería a nueve billones ochocientos once mil trescientos millones de pesos (\$9,811,300.000.000). A partir de lo cual se estableció la presente adición presupuestal de la vigencia fiscal 2020, con único destino el FOME, cuyo objeto es atender las necesidades en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

En igual sentido, la Sala Plena determinó que la medida adoptada no suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Además, no afecta los derechos fundamentales intangibles. Por otra parte, no contraría de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales, ni desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Tampoco suspende, modifica o deroga leyes.

Para la Corte la adición presupuestal decretada es constitucional en la medida que el Estado debe contar con suficientes recursos para poder mitigar los efectos negativos de la pandemia generada por el nuevo coronavirus, valiéndose de distintas fuentes de financiación como ocurre en este caso a través de la expedición de los TDS.

No obstante lo expuesto, para la Sala Plena los artículos 3, 4 y 5 son inconstitucionales por no superar el presupuesto de necesidad jurídica, en la medida que el Gobierno usó las facultades extraordinarias para liquidar la adición ordenada sin que ello fuera necesario, toda vez que el acto de liquidación tiene una naturaleza eminentemente ejecutiva, en consecuencia su naturaleza como control posterior se encuentra específicamente regulada en la Constitución y la LEEE, aspecto que no le permite al Gobierno escoger la naturaleza de las normas y el consecuente tipo de control.

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

El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO presentó salvamento parcial de voto en relación con la providencia anterior, porque consideró que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto sub examine eran exequibles. La mayoría de la Sala concluyó que estos artículos eran contrarios a la Constitución porque no satisfacían el juicio de necesidad jurídica dado que “el ordenamiento jurídico prevé que es a través de un decreto ejecutivo que se ordene la liquidación del presupuesto”. Esta conclusión se fundamentó en tres premisas: (i) el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) establece que la liquidación del Presupuesto General de la Nación debe hacerse mediante un decreto ordinario; (ii) el acto de liquidación es materialmente un acto administrativo; y (iii) el acto de liquidación no puede ordenarse en un decreto legislativo, porque ello desconocería la competencia del Consejo de Estado prevista en el artículo 20 de la LEEE.

El magistrado BERNAL PULIDO difiere de esta posición porque considera que durante un estado de excepción el Gobierno sí puede ordenar la liquidación del Presupuesto General de la Nación mediante un decreto legislativo. Esta conclusión está soportada en los siguientes argumentos.

1. Las reglas aplicables a las operaciones presupuestales que el Gobierno realice durante los estados de excepción se encuentran previstas en los artículos 83 y 84 del EOP. Estas disposiciones atribuyen la facultad al Gobierno de decretar adiciones al presupuesto mediante decretos legislativos durante los estados de excepción. En estos términos, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Gobierno puede “reali[zar] operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción” (Sentencia C-434 de 2017. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993). Tal y como lo expuse en el salvamento parcial a la Sentencia C-170 de 2020, el acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de la Nación, por lo tanto, la autorización para realizar adiciones en estados de excepción comprende, necesariamente, la facultad de realizar la liquidación respectiva.

2. El artículo 67 del EOP no es aplicable a las liquidaciones del presupuesto ordenadas por el Gobierno durante un estado de excepción. Una interpretación integral del encabezado del artículo 67 del EOP en conjunto con sus numerales permite concluir que esta norma únicamente es aplicable a liquidaciones al presupuesto ordenadas en tiempos de paz. Los numerales 1 y 2 de esta disposición establecen que en el decreto de liquidación el Gobierno “[t]omará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso” y “[i]nserará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso”. Estos numerales no son aplicables en estados de excepción, porque en estas circunstancias el Gobierno se convierte en legislador transitorio y, por lo tanto, no presenta un proyecto de presupuesto al Congreso. Por el contrario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 del EOP y la jurisprudencia constitucional durante un estado de excepción el Gobierno está facultado para ordenar las operaciones presupuestales directamente sin necesidad de autorización del Congreso. Únicamente debe “informar” sobre estas operaciones. En estos términos, en los casos en los que una adición presupuestal es ordenada por medio de un decreto legislativo no existe (i) un proyecto de presupuesto presentado al Congreso; ni (ii) ninguna modificación hecha por el Congreso que el Gobierno deba tomar en cuenta en la preparación del decreto de liquidación. Por lo tanto, concluyo que el artículo 67 no es aplicable a los actos de liquidación ordenados por el Gobierno durante estados de excepción.

3. El artículo 67 del EOP no establece que la liquidación del presupuesto deba hacerse mediante un decreto ordinario. El encabezado del artículo 67 del EOP establece que [c]orresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación”. Como puede verse, el encabezado únicamente atribuye al Gobierno la facultad de dictar el decreto de liquidación. Concuero en que en tiempos de paz dicha liquidación debe ordenarse mediante un decreto ejecutivo ordinario. Sin embargo, a diferencia de lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, considero que (i) el encabezado no establece que en estados de excepción la liquidación deba hacerse, necesariamente, por medio de un decreto ordinario; y (ii) tampoco prohíbe que el acto de liquidación pueda ordenarse mediante un decreto legislativo durante un estado de excepción. Por estas razones, el artículo 67 del EOP no servía de fundamento para concluir que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto sub examine no satisfacían el juicio de necesidad jurídica.

4. El acto de liquidación no es materialmente un acto administrativo. La mayoría de la Sala Plena concluyó que “desde una perspectiva material, es indiscutible que los contenidos de estos artículos [actos de liquidación] son propios de un decreto reglamentario, pues se trata de las normas necesarias para ejecutar la ley del presupuesto”. Difiero de esta posición porque esta fundamentada en una premisa equivocada: la Constitución prohíbe que los actos de ejecución del presupuesto se incluyan en una norma con fuerza de ley. Considero que esta premisa es desacertada por dos razones. Primero, en términos generales, la Constitución no contiene una “regla de reserva de acto administrativo”, por virtud de la cual el legislador tiene prohibido incluir reglamentaciones en las leyes que pudieran haberse ordenado mediante un decreto ordinario. Segundo, no existe ninguna disposición constitucional o legal que establezca que (i) la liquidación del presupuesto es materialmente un acto administrativo (La Sentencia C-629 de 1996, que la mayoría de la Sala Plena cita como soporte para su posición, no es aplicable al presente caso. En la Sentencia C-629 de 1996 la Corte se refirió a la naturaleza de los actos de liquidación dictados en tiempos de paz, no durante estados de excepción.); y (ii) prohíba ordenarla por medio de una norma con fuerza de ley (En adición, reitero los argumentos presentados en el SVP a la Sentencia C-170 de 2020, en el sentido de que (i) en el marco de los estados de excepción, el Gobierno está facultado expresamente para efectuar adiciones al Presupuesto General de la Nación; (ii) el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno Nacional para fijar los términos en los cuales efectuará las adiciones; (iii) la decisión del Gobierno Nacional relativa a “efectuar” la adición y la liquidación mediante el mismo decreto legislativo materializa el principio de eficiencia; y (iv) en la Sentencia C-434 de 2017 la Corte avaló, por lo menos implícitamente, la liquidación de unas adiciones presupuestales que el Gobierno realizó mediante un

decreto legislativo. En efecto, en ese caso la Corte declaró la exequibilidad del artículo 3° del Decreto 733 de 2017, cuyo contenido es materialmente idéntico al artículo 5° del Decreto sub examine).

5. Ordenar la liquidación mediante un decreto legislativo no desconoce las competencias del Consejo de Estado. La Sala sostuvo que el Gobierno no puede ordenar la liquidación del presupuesto mediante un decreto legislativo porque ello desconocería la competencia de control de legalidad del Consejo de Estado prevista en el artículo 20 de la LEEE. Difiero de este razonamiento en tanto (i) el artículo 20 de la LEEE no establece que el Consejo de Estado tenga competencia para efectuar el control de actos de liquidación del presupuesto. De otro lado, (ii) no es posible concluir que el acto de liquidación es un acto administrativo porque el Consejo de Estado efectúa su control. La competencia del control de un determinado acto normativo no define su naturaleza. Por el contrario, es la naturaleza del acto la que activa la competencia de control de una determinada autoridad judicial. En este caso, el artículo 20 de la LEEE establece que el Consejo de Estado efectúa el control de legalidad de “[l]as medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa”. En estos términos, si la medida no es un acto administrativo, es decir, no está contenida en un decreto reglamentario, la competencia del Consejo de Estado para efectuar su control no se activa. Por lo tanto, concluyo que el Consejo de Estado no tiene competencia para efectuar el control de actos de liquidación que se ordenen en decretos legislativos.

En el mismo sentido, manifestaron salvamento parcial de voto los magistrados LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO. A su juicio, el Gobierno sí tiene atribución para efectuar la liquidación de presupuesto como medida consecuente con la adición presupuestal decretada en el marco de la emergencia.

En criterio del magistrado GUERRERO PÉREZ la inexequibilidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto 572 de 2020 es producto de una inadecuada aplicación del juicio de necesidad jurídica, que, de la manera como originalmente fue concebido por la jurisprudencia, comporta una valoración sustantiva, orientada a evitar los posibles desbordamientos del Ejecutivo, pero que ahora se aplica con una aproximación exclusivamente formal, que trivializa el sentido del control que debe adelantar la Corte. En su criterio el control de la Corte Constitucional se explica por la necesidad excluir del ordenamiento actuaciones del Presidente de la República que, en ejercicio de la facultades propias de los estados de excepción, expide disposiciones legislativas que materialmente modifican el orden legislativo sin que eso resulte necesario, porque para el efecto buscado habría bastado el ejercicio de las competencias ordinarias, pero no tiene sentido cuando, como en este caso, la decisión de inexequibilidad recae sobre previsiones que el Presidente habría podido adoptar mediante decreto ejecutivo, situación que no comporta un desbordamiento de competencias

y frente a la cual habría bastado una puntualización en ese sentido en la parte motiva de la providencia.

Para el magistrado Lizarazo Ocampo, los artículos 3, 4 y 5 del Decreto cumplían en debida forma con el requisito de necesidad jurídica exigido de las medidas de excepción, toda vez que la liquidación resulta indispensable para hacer efectiva la disponibilidad de recursos que se requieren para enfrentar la emergencia y bien podía el Ejecutivo en el ámbito de su competencias legislativas excepcionales tanto modificar el presupuesto como hacer efectiva en el mismo decreto, la liquidación de la adición presupuestal dispuesta para atender la emergencia. Sólo así se garantiza que los recursos de la adición presupuestal se destinan a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Por otra parte, la modificación del presupuesto en los estados de excepción es una competencia que el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto atribuye al Gobierno “en los términos que éste señale”, caso en el cual la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo. La modificación es una actuación propia de la ejecución del presupuesto y, por lo mismo, no resulta exigible la liquidación prevista en el artículo 67, por cuanto tal liquidación corresponde a una etapa inmediatamente posterior a la aprobación del presupuesto por el Congreso y anterior a su ejecución en tiempos de normalidad, razón por la que dicha disposición no es exigible en estados de excepción. En efecto, el precitado artículo 67 del EOP corrobora esta afirmación cuando establece: “Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación./ En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas:/ 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso./ 2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso./ 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo”. Evidentemente ninguno de estos supuestos se configura cuando se trata de modificaciones al presupuesto en estados de excepción.

Como lo ha señalado de manera reiterada en fallos anteriores, el juicio de necesidad debe corresponder a un control sustantivo y no meramente formal, cuya finalidad es “impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad”, como sostuvo la Corte en la Sentencia C-179 de 1994 mediante la cual revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Dijo igualmente la Corte en dicha sentencia, subrayando el alcance sustancial del control de las medidas adoptadas por el gobierno, que “El control no puede tornar anodino el instrumento de excepción pero este no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del

principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”. Por tales razones encuentra que el Decreto 572 de 2020 ha debido ser declarado exequible en su integridad.

Por su parte, el magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO aclaró su voto, por cuanto consideró que acompaña la parte resolutive por respeto por el precedente, pero indicó que dentro de las facultades extraordinarias en materia presupuestal de las que goza el Gobierno durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debería incluirse la de realizar la liquidación del presupuesto, como medida que hace más expeditos y efectivos los decretos con fuerza de ley en materia presupuestal, dictados con miras a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Señaló que la Corte Constitucional ha considerado que, en escenarios de normalidad, la competencia de liquidación del presupuesto es una facultad, de origen legal, que corresponde al Gobierno Nacional y que se ejerce a través de decretos de carácter ejecutivo (Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP, Art. 67; sentencia C-629/96). Esta competencia, sin embargo, no es extraña al hecho de que en vigencia del Estado de Emergencia el marco normativo en materia presupuestal cambia, especialmente al reconocer que es el Ejecutivo quien durante la ejecución del presupuesto de la vigencia fiscal respectiva, tiene la facultad de modificar y posteriormente aplicar y ejecutar el nuevo presupuesto. Una de las finalidades de este régimen especial, que se concreta en las facultades amplias que concede el Art. 83 del EOP y que ha validado la jurisprudencia constitucional (ver entre otras las sentencias C-448/92; C-416/93; C-330/99 y C-947/02), consiste en hacer eficaces las medidas económico/presupuestales adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y que implica que las adiciones y traslados “serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale” (Art. 83, EOP). Reconociendo que una de las etapas fundamentales en materia de configuración del presupuesto es la de liquidación, no es extraño que dentro de esa competencia amplia quede comprendida la de liquidar el presupuesto adicionado, especialmente porque si no se reconociera así, la eficacia del inciso tercero del artículo 215 Constitucional (en concordancia con la LEEE, Art. 47, Par.) quedaría en entredicho y con ello las facultades para conjurar la crisis (La jurisprudencia ha valorado la eficacia como elemento esencial del marco normativo de los estados de excepción, pues este no solo comprende la asignación de poderes para identificar las causas de la crisis, sino que dota de las herramientas suficientes para resolverlas (C-416/93). En suma, en vigencia de los estados de excepción, el artículo 67 del EOP no debería ser la norma aplicable en materia de

liquidación del presupuesto, sino que tal operación debe entenderse como cobijada por la habilitación del artículo 83 del mismo estatuto, de modo que deberá realizarse por el Gobierno en los términos que este señale.

Por último, el magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por la Sala Plena de declarar ajustado a la Constitución el Decreto Legislativo 572 de 2020 “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, con excepción de los artículos 3, 4 y 5 del mismo, los cuales no superaron el examen de validez material.

El magistrado ROJAS RÍOS Aclaró su voto con el fin de referirse al fundamento de la inconstitucionalidad de las precitadas disposiciones. De manera puntual expuso que la modificación del presupuesto y la correspondiente liquidación, así como el anexo que contiene el detalle del gasto son actos separados y diversos. El primero tiene reserva legal (art. 150 CP), pues no sólo es un mecanismo contable de racionalización de la actividad estatal, sino que, además, es un instrumento de planificación y control en las sociedades democráticas al ser una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a las leyes. En cambio, los segundos son actos de carácter instrumental y reglamentario (art. 189.11 CP.)

En efecto, de acuerdo con lo decidido por la Corte Constitucional en sentencia C- 434 de 2017 y, recientemente en la sentencia C-170 del 10 de junio de 2020, el decreto de liquidación del presupuesto y su anexo no son actos de orden legal, sino de nivel reglamentario. Dado que en el Decreto Legislativo 572 de 2020 también se hacen las liquidaciones del presupuesto y se acompaña su anexo, en aplicación de la jurisprudencia constitucional referenciada, los artículos 3, 4 y 5 del mismo no superan el juicio de necesidad jurídica (subsidiariedad), en tanto que dichas medidas no son propias del ámbito de configuración de un decreto legislativo que tiene fuerza y jerarquía de ley y, por el contrario, al ser meramente ejecutivas podían expedirse por el Presidente de la República en uso de sus facultades ordinarias”.

Junio 25 de 2020. Expediente RE-297. Sentencia C-206 de 2020. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

### **III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

#### **Decretos de la Presidencia de la República**



**Decreto 770 de 2020.**

(03/06). Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, Y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020. Diario Oficial 51.334.

**Decreto 771 de 2020.**

(03/06). Por el cual se dispone una medida para garantizar el acceso a servicios de conectividad en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Diario Oficial 51.334.

**Decreto 772 de 2020.**

(03/06). Por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial. Diario Oficial 51.334.

**Decreto 773 de 2020.**

(03/06). Por el cual se modifica la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.334.

**Decreto 774 de 2020.**

(03/06). Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.334.

**Decreto 789 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 796 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 797 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de arrendamiento de locales comerciales, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 798 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 799 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la suspensión del pago de la sobretasa del sector eléctrico en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 800 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas para el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y mantener la afiliación al mismo de quienes han perdido la capacidad de pago, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 801 de 2020.**

(04/06). Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 802 de 2020.**

(04/06). Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 558 del 15 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 803 de 2020.**

(04/06). Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 804 de 2020.**

(04/06). Por el cual se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención a cargo de los entes territoriales y se adoptan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 805 de 2020.**

(04/06). Por medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 806 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 808 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas en el sector juegos de suerte y azar, con el fin de incrementar los recursos para la salud e impedir la extensión de los efectos de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, en el Marco de la emergencia Económica, Social y ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo del 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 807 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas tributarias y de control cambiario transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 809 de 2020.**

(04/06). Por el cual se autoriza al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (FONSE) a realizar operaciones de crédito público para garantizar los procesos de toma de posesión a cargo del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios afectados por la emergencia sanitaria. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 810 de 2020.**

(04/06). Por el cual se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 811 de 2020.**

(04/06). Por el cual se establecen medidas relacionadas con la inversión y la enajenación de la participación accionaria del Estado, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 812 de 2020.**

(04/06). Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 813 de 2020.**

(04/06). Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 814 de 2020.**

(04/06). Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 815 de 2020.**

(04/06). Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020 "y" se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 816 de 2020.**

(04/06). Por el cual se establecen normas relacionadas con la administración del Fondo Nacional de Garantías S.A. -FNG, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 817 de 2020.**

(04/06). Por el cual se establecen las condiciones especiales para la emisión de valores en el segundo mercado por parte de empresas afectadas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 818 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 819 de 2020.**

(04/06). Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Diario Oficial 51.335.

**Decreto 820 de 2020.**

(05/06). Por el cual se prorroga y se modifica el Decreto 527 de 2020. Diario Oficial 51.336.

**Decreto 822 de 2020.**

(08/06). Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.1.2.2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural. Diario Oficial 51.339.

**Decreto 825 de 2020.**

(08/06). Por el cual se subroga el título 15 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, para establecer los criterios para la formulación, presentación, autorización, ejecución, cuantificación de la inversión y verificación de las obligaciones de hacer como forma de pago por el uso del espectro radioeléctrico y la prestación de los servicios postales. Diario Oficial 51.339.

**Decreto 826 de 2020.**

(08/06). Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 1082 de 2015 en lo relacionado con el pago a destinatario final del Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.339.

**Decreto 829 de 2020.**

(10/06). Por el cual se reglamentan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1715 de 2014, se modifica y adiciona el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria y se derogan algunos artículos del Decreto 1073, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Diario Oficial 51.341.

**Decreto 842 de 2020.**

(13/06). Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 560 del 15 de abril de 2020, a fin de atender los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el sector empresarial. Diario Oficial 51.344.

**Decreto 843 de 2020.**

(13/06). Por el cual se adiciona el Capítulo 7 al Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015-Unico Reglamentario del Sector Educación. Diario Oficial 51.344.

**Decreto 844 de 2020.**

(13/06). Por el cual se establecen algunas disposiciones para el análisis de las operaciones de financiamiento previstas en los numerales 4 y 5 del artículo 4, del artículo 5, y del artículo 15 del Decreto Legislativo 444 de 2020. Diario Oficial 51.344.

**Decreto 845 de 2020.**

(13/06). Por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 2008 de 2019, en el Decreto 2411 de 30 de diciembre de 2019 y en su anexo. Diario Oficial 51.344.

**Decreto 845 de 2020.**

(13/06). Por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 2008 de 2019, en el Decreto 2411 de 30 de diciembre de 2019 y en su anexo. Diario Oficial 51.344.

**Decreto 847 de 2020.**

(14/06). Por el cual se modifica el Decreto 749 del 28 de mayo 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. Diario Oficial 51.345.

**Decreto 849 de 2020.**

(16/06). Por el cual se reglamentan los numerales 2 del artículo 235-2 y 24 del artículo 476 del Estatuto Tributario, se adicionan unos artículos al Capítulo 22 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y el artículo 1.3.1.13.17. al Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. Diario Oficial 51.347.

**Decreto 858 de 2020.**

(17/06). Por el cual se adiciona el artículo 2.1.5.6 al Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con la afiliación de las personas que se encuentren detenidas sin condena o

cumpliendo medida de aseguramiento en centros de detención transitoria. Diario Oficial 51.348.

**Decreto 878 de 2020.**

(26/06). Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo 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", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020. Diario Oficial 51.357.

**Decreto 881 de 2020.**

(26/06). Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de operaciones de comercio exterior y se dictan otras disposiciones para mitigar los efectos causados por la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19. Diario Oficial 51.357.

**Decreto 882 de 2020.**

(26/06). Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas para establecer unas tarifas arancelarias y un desdoblamiento y se suspende la aplicación del Sistema Andino de la Franja de Precios para el trigo. Diario Oficial 51.357.

**Decreto 885 de 2020.**

(26/06). Por el cual se liquidan los recursos adicionados mediante el Decreto Legislativo 519 de 2020 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020. Diario Oficial 51.357.

**Decreto 886 de 2020.**

(26/06). Por el cual se reglamenta el artículo 35 del Estatuto Tributario y se sustituye el artículo 1.2.1.7.5 del Capítulo 7 Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Diario Oficial 51.357.

**Decreto 887 de 2020.**

(26/06). Por el cual se modifica el numeral 2 del artículo 2.2.8.4.4 del Decreto 1078 de 2015 Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para fijar la



contraprestación a cargo de los operadores postales por el periodo 2020 - 2022. Diario Oficial 51.357.

**Decreto 894 de 2020.**

(26/06). Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas, el Decreto 272 de 2018 y se deroga el Decreto 1027 de 2018. Diario Oficial 51.357.

**Decreto 900 de 2020.**

(26/06). Por el cual se adiciona el Capítulo 5, al Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, para reglamentar parcialmente la Ley 1962 de 2019 en lo relativo a las Regiones Administrativas y de Planificación -RAP. Diario Oficial 51.357.

**Decreto 902 de 2020.**

(30/06). Por medio del cual se modifica el párrafo del artículo 2.2.1.5.5.2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con la asignación condicionada del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural. Diario Oficial 51.361.