



Informe sobre las lecciones aprendidas por el Estado colombiano frente a la pandemia

www.defensoria.gov.co



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

#NosUnenLosDerechos



#NosUnenTusDerechos

Lecciones aprendidas por el Estado colombiano frente a la pandemia

Balance en materia de derechos humanos de las medidas legislativas adoptadas por el Gobierno nacional durante la pandemia del Covid-19

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Autor
Germán Calderón España
Asesor Defensoría del Pueblo

Con la colaboración de
Adelaida Roa Roa
Constitucionalista

**Trabajo auspiciado por la Corte Constitucional de Colombia
y la Presidencia de la República**

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co

Tabla de contenido

Capítulo I

Lineamientos estratégicos sobre las reglas aplicables y los deberes programáticos del Estado, en el marco de Estados Excepción por pandemia, desde un enfoque de los derechos humanos 11

Capítulo II

Documento analítico sobre los avances, restricciones y alcances que tuvieron las diferentes políticas y programas expedidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, por parte del Gobierno, desde un enfoque de derechos humanos 72

Capítulo III

Recomendaciones a las autoridades competentes y recomendación de naturaleza preventiva, que permitan determinar los pasos a seguir, desde los derechos humanos, por parte de las autoridades públicas y el sector privado para poder enfrentar una pandemia 94

ANEXO 1

Inexequibilidades totales o parciales 103

ANEXO 2

Fichas metodológicas que sintetizan el contenido esencial de los decretos legislativos adoptados por el Gobierno nacional durante la pandemia del Covid-19 y de las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional de Colombia 111

Referencias bibliográficas 193



Un Estado resiliente

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

El 6 de marzo de 2020 se registró el primer caso de covid-19 en Colombia, justo cinco días antes de que la Organización Mundial de la Salud declarara este tipo de coronavirus como una pandemia, siendo, hasta el momento, la mayor crisis que ha enfrentado la humanidad, después de la Segunda Guerra Mundial.

Desde el primer momento, el Gobierno nacional inició la implementación de las medidas necesarias para la contención de la pandemia bajo la declaratoria de emergencia sanitaria, y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. De esta manera, se suspendieron las clases presenciales tanto para los colegios como para las universidades, así como los eventos masivos y se estableció el cierre de algunos lugares públicos. Días después, más exactamente el 25 de marzo de 2020, se decretó el aislamiento preventivo obligatorio, con el fin de minimizar los contactos y, por ende, disminuir los contagios.

Es la primera vez en más de cien años que nuestro país tuvo que enfrentar una emergencia de esta magnitud, siendo necesario tomar medidas en tres frentes: el cuidado de la vida y el fortalecimiento del Sistema de Salud; la atención a los más vulnerables; y la protección del empleo y la economía. Sobre cada uno de ellos, desplegamos acciones novedosas tanto para el Gobierno, como para la población y el aparato estatal del país.

Así, buscamos fortalecer la red de laboratorios de pruebas diagnósticas, pasando de uno a más de 190; y duplicamos en tan solo seis meses las camas de Unidades de Cuidados Intensivos, logrando llegar a zonas del país en donde no se contaba con el servicio. Igualmente, creamos en tiempo récord el programa Ingreso Solidario y aceleramos la implementación del Esquema de devolución del IVA. Hoy, cada uno de esos programas llega a cuatro y dos millones de personas, respectivamente. Además, sumados a los programas sociales de transferencias monetarias, que se aplicaron con pagos extraordinarios, logramos beneficiar hoy a más de 11 millones de colombianos y ser el Gobierno que más inversión ha realizado en este aspecto, desde la creación de estas iniciativas.

Finalmente, creamos líneas de crédito para las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas; y creamos el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF al que se acogieron más de 140 mil empleadores para proteger más de 4,1 millones de empleos.

Estas acciones, como la distribución de alimentos y la reconexión del servicio de acueducto a los hogares más vulnerables, el despliegue de programas pedagógicos para garantizar la educación de los niños por medio de la conexión a internet, y la digitalización de la justicia, junto con la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias, fueron piezas claves para la atención de la emergencia.



Paralelo a este proceso, se llevó a cabo una de las mayores apuestas realizadas por el país: la creación del Plan Nacional de Vacunación Contra el Covid-19. La información sobre cada uno de los biológicos, así como de su adquisición y de la organización para su aplicación, fue fundamental para la confianza de la población en un plan que se concibió bajo el principio de la equidad. Hoy, su implementación es un hito en la historia de nuestro país. Pero, además, es un aprendizaje para los Gobiernos venideros y las entidades del Estado.

Lo anterior, vino de la mano con los protocolos de apertura de cada uno de los sectores de comercio y económicos del país. La estrategia Compromiso por Colombia, con la que se han llevado a cabo y acelerado más de 500 proyectos y una inversión de más de \$111 billones de pesos, fue el impulso que requería la economía para su reactivación.

Hoy Colombia se encuentra entre las economías que más crecen en el mundo, con un porcentaje del 10,7% en el 2021 y un 8,5% en el primer trimestre de este año 2022. Además, tuvimos cifras récord en las exportaciones del sector agro superando los 9.400 millones de dólares, y unas exportaciones no minero energéticas de más de 18.100 millones de dólares.

Asimismo, se recuperaron el cien por ciento de los empleos perdidos durante la pandemia y logramos sacar a 1,4 millones de personas de la pobreza monetaria extrema.

Todas estas cifras dejan de serlo cuando vemos una población que ha recuperado su vida productiva y un país que, poco a poco, ha recuperado su solidez económica. Hoy tengo la certeza que realizamos, desde el Gobierno, todas las acciones necesarias para cuidar la vida de los colombianos mientras garantizábamos sus derechos humanos. Además, que la expedición de los 115 decretos con los que se implementaron cada una de las medidas tomadas, estuvo acompañada de toda la institucionalidad del país respaldando el accionar del Estado desde la garantía de la Constitución Política, el control constitucional, la protección de los derechos y el bienestar de los ciudadanos.

Es por esto que me alegra contar con publicaciones como esta, en la que se analizan las medidas tomadas a la luz de las garantías constitucionales y el accionar de las entidades del Gobierno nacional. También, porque se convierte en parte de la memoria que el país debe guardar sobre esta coyuntura, así como en un instrumento de consulta no solo desde el punto de vista histórico, sino para aquellas que requieran medidas de similar índole.

De la misma manera, es una mirada de lo que somos capaces los colombianos y de que tenemos un aparato estatal fuerte, con unas instituciones consolidadas y fortalecidas que no sucumben ante las más duras circunstancias, sino que, por el contrario, son resilientes ante ellas.



Prólogo

La figura de los Estados de Excepción se encuentra regulada en los artículos 212 y siguientes de la Constitución Política de 1991 y fue reglamentada por la Ley 137 de 1994.

Al respecto, si bien el ejecutivo goza de un poder excepcional en el marco de dichos Estados, el constituyente del 91 estableció determinados límites a esta facultad, para que la misma no fuera ejercida de forma indiscriminada por el Gobierno, sino que, por ejemplo, sea la Corte Constitucional quien despliegue un control automático de constitucionalidad a los Decretos Legislativos expedidos por el ejecutivo en ejercicio de esta atribución. Particularmente, la Constitución Política consagra tres Estados de Excepción, a saber: la Guerra Exterior, la Comoción Interior y la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Desde la expedición de nuestra Carta del 91, el Estado colombiano no se había enfrentado a una crisis de grandes dimensiones que involucrara aspectos económicos y de salud pública, a nivel nacional e internacional, como lo fue la pandemia ocasionada por el COVID-19.

El surgimiento de dicha crisis, y su declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud -OMS-, obligó a la adopción de diferentes medidas en temas económicos, de salud, laborales, tributarios, entre otros, a cargo de los Estados, para de esta forma contrarrestar los efectos nocivos del virus en las dinámicas de las sociedades actuales.

Dichos efectos han sido de tales dimensiones en nuestras vidas como individuos y como sociedades, que repercutieron en el goce de nuestros derechos humanos. Como Estado colombiano no fuimos la excepción, y desde el Gobierno Nacional fue necesaria la expedición de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, mediante los cuales se declaró en todo el territorio nacional el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para conjurar la crisis ocasionada por la rápida propagación del COVID-19.

Como consecuencia a las anteriores declaratorias, se hizo necesaria la adopción de una serie de medidas contenidas en Decretos Legislativos, encaminadas a neutralizar o disminuir, en la medida de lo posible, los efectos originados por la pandemia y su afectación a derechos como: el trabajo, la salud, la vida, la dignidad humana, el acceso a la justicia, entre otros. Asimismo, la declaratoria implicó un esfuerzo no solo por parte de las autoridades de la Rama Ejecutiva, sino de toda la institucionalidad del Estado colombiano, pues a la Corte Constitucional correspondió realizar el análisis de la exequibilidad de estas normas. De igual manera, el Ministerio Público, representado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, debía fungir como garante de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional en el marco del Estado de Emergencia decretado.

Los Decretos Legislativos expedidos dentro del Estado de Excepción tuvieron un importante alcance en lo que se refiere a protección de



población vulnerable, por ejemplo, por medio de la creación del Programa Ingreso Solidario, a través del Decreto 518 de 2020, y con el que se buscó atender las necesidades de las personas y los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, y que no fueran beneficiarias de otros programas sociales del Estado, a través de transferencias monetarias no condicionadas, y con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020.

De igual manera, el Decreto 806 de 2020, *“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”*, y que fue declarado exequible mediante la sentencia C-420 de 2020, tuvo un importante alcance en lo que a administración de justicia se refiere, pues gracias a esta medida se adoptó de manera permanente la virtualidad en la justicia, a través de la expedición de la reciente Ley 2213 de 2022.

Por estas razones, a través del presente texto que hoy tengo el gusto de prologar, desde la Defensoría del Pueblo, y gracias al apoyo externo del doctor Germán Calderón España, se ha realizado un estudio riguroso y crítico del contexto de la pandemia en Colombia, en el cual reconocemos el esfuerzo institucional que representó para nuestro Estado el manejo de esta situación, la cual fue novedosa para los distintos gobiernos a nivel mundial.

En este sentido, la presente obra comprende un análisis jurídico de los 115 Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional frente a la exequibilidad de cada uno de ellos. Lo anterior con el propósito de responder si, a partir de las medidas adoptadas por el ejecutivo en el año 2020, fue posible cumplir con la protección de los Derechos Humanos y mitigar los impactos negativos del COVID-19 en Colombia.

En efecto, a la Corte Constitucional también debe reconocérsele un papel trascendental en la necesidad de mantener los principios y fundamento de todo el Estado social de derecho, pero con la imperiosa necesidad de tomar medidas que permitan afrontar la crisis. En este orden, en las providencias se reiteró la existencia de límites formales y materiales en la expedición de este tipo de Decretos, pero se resaltó que la gravedad vivida por la pandemia del COVID-19 ameritó medidas tendientes a permitir el disfrute de los derechos, así como mitigar los impactos humanitarios, económicos y sociales producidos por la crisis. Así, a modo ilustrativo la Corte declaró la constitucionalidad de todas las medidas para la adquisición en el mercado de dispositivos médicos, C-172 de 2020, las medidas de acceso a productos de primera necesidad, C-178 de 2020, las medidas para la conservación de los empleos C-171 de 2020, entre muchas otras. Son de resaltar aquellos pronunciamientos que declararon la exequibilidad de las medidas que permitieron el acceso a los servicios públicos de poblaciones vulnerables, C-187 de 2020, aquella que permitió la digitalización de la justicia, C-420 de 2020, y de la administración pública, C-242 de 2020.



El presente estudio sistematiza temáticamente cada una de estas providencias y le permite al lector conocer las medidas cuya exequibilidad fue declarada por la Corte, así como aquellas que no fueron encontradas acordes con el Texto Constitucional.

Para desarrollar los referidos asuntos, el libro se encuentra dividido en tres ejes temáticos: [i] por una parte, se desarrollan unos lineamientos estratégicos sobre las reglas aplicables y los deberes programáticos del Estado, en el marco de Estados Excepción por pandemia, desde un enfoque de los derechos humanos; [ii] en segundo lugar, se realiza un análisis sobre los avances, restricciones y alcances que tuvieron las diferentes políticas y programas expedidos en el marco de la Emergencia Económica,

Social y Ecológica, por parte del Gobierno, desde un enfoque de derechos humanos; y por último se incluyen unas recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes que permitan determinar los pasos a seguir para poder enfrentar una pandemia, desde los derechos humanos.

De esta manera, desde la Defensoría del Pueblo esperamos contribuir con esta obra a las disertaciones académicas y a la labor desplegada por las autoridades públicas de cara a la atención en el futuro de situaciones similares a la ocurrida en el año 2020, sin perder de vista la relevancia que revisten los Derechos Humanos.

Carlos Camargo Assis

Defensor del Pueblo de Colombia 2020-2024.



A manera de Presentación

Democracia y derechos fundamentales En estados de excepción

“Cada generación se cree destinada a rehacer el Mundo. La mía sabe, sin embargo, que no podrá hacerlo. Pero su tarea es quizás mayor. Consiste en impedir que el Mundo se deshaga”.

Albert Camus¹

El libro que tiene en sus manos es genuina expresión del ideario de la Defensoría del Pueblo. La promoción, defensa y garantía de los derechos humanos de los colombianos.

La pandemia causada por el COVID-19 ha generado también para la frágil humanidad de nuestra patria consecuencias inéditas de alta complejidad: Aislamientos y distanciamiento social, confinamientos y cuarentenas estrictas, priorización en la atención de la salud, cierres de fronteras y funcionamiento remoto de los órganos generales del Estado. La Pandemia ha contribuido lamentablemente al desmejoramiento de personas en condiciones de vulnerabilidad, lo cual, a su vez, ha agudizado las desigualdades y ha puesto al desnudo las múltiples deficiencias de nuestra sociedad y del Estado para proteger y garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Este ha sido el reto del Estado en general. El liderazgo del Presidente de la República Iván Duque Márquez impidió el deterioro sustancial de la democracia, y con el sano ejercicio de sus competencias excepcionales logró mitigar los efectos de la devastadora crisis. Con el control subsiguiente de la Corte Constitucional puso a prueba la eficacia de los derechos ya establecidos en la Constitución, e identificar otros que, como consecuencia derivada de la emergencia sanitaria, adquirieron carácter de fundamentales y, por esa vía, la necesidad de revisar criterios hermenéuticos para garantizar los mismos, como en efecto ocurrió.

Han sido ejes centrales de la emergencia la aplicación del componente democrático en la declaratoria de los Estados de Excepción; control del impacto de la pandemia en los Derechos Fundamentales de personas pertenecientes a grupos sociales

¹ Albert Camus, Aparte del Discurso pronunciado para recibir el Premio Nobel de Literatura en 1957.



diferenciados; el reconocimiento de derechos conexos o derivados con las consecuencias de la pandemia; los retos constitucionales frente a los reajustes institucionales que la crisis exigía; y la efectividad de los derechos de locomoción, igualdad, salud, dignidad humana y la vida misma. De ello ha dependido la vida de millones y millones de colombianos, de los cuales, no obstante, la abnegación de todos los operadores del Estado, a la fecha en que esta presentación escribo, han partido hacia la eternidad más de ciento cuarenta mil seres humanos en nuestra adolorida Patria.

Apegado a la exigencia de las angustiosas circunstancias el Gobierno declaró en dos oportunidades sendos Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, de conformidad con el artículo 215 Constitucional y la Ley Estatutaria 137 de 1994. Con fundamento en dicho marco normativo, expidió 115 Decretos Legislativos, cuya revisión formal y material realizó sucesivamente con acucioso rigor la Corte Constitucional en un breve período de 7 meses, es decir en la tercera parte de los términos ordinarios. 73 Decretos Legislativos en la primera declaratoria del Estado de Excepción, y 42 en la segunda declaratoria. Van aquí en ajustada síntesis la Relatoría Analítica de los 115 Decretos

Legislativos y de las 115 Sentencias de Control Abstracto de Constitucionalidad.

Esta emblemática obra de la Defensoría del Pueblo constituye el trasunto de la rigurosa Garantía de los Derechos Humanos y en especial de los Derechos Fundamentales, durante el acontecido y aún no concluido itinerario de uno de los mayores desafíos que ha tenido la humanidad, y proporcionalmente en menor escala, pero por ello no menos importante, la sobrevivencia de nuestra angustiada Colombianidad.

Finalmente, asumo como propia la oportunidad para interpretar el sentir de todos los colombianos y de la Defensoría del Pueblo en particular, haciendo remembranza de las víctimas de la pandemia que, en voces de nuestro Nobel Gabriel García Márquez, se han curado para siempre de los tormentos de la memoria. Con ese sincero dolor que no se nombra nos solidarizamos con el sufrimiento de los seres cercanos que les sobreviven.

ALBERTO ROJAS RÍOS²

Ex magistrado y ex presidente de la Corte Constitucional
Febrero de 2020 - febrero de 2021

²Expresidente de la Corte Constitucional. Abogado egresado de la Universidad Externado de Colombia. Doctorando del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, España. Magister en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional del misma Alma Máter. Doctor Honoris Causa en Educación de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD -. Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Profesor Titular de la Universidad Externado de Colombia. Profesor invitado de la Universidad Georgetown. Ha sido igualmente catedrático de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y Universidad Libre de Colombia. Actualmente es miembro de los Institutos Colombiano e Iberoamericano de Derecho Procesal.



Capítulo I

Lineamientos estratégicos sobre las reglas aplicables y los deberes programáticos del Estado, en el marco de Estados Excepción por pandemia, desde un enfoque de los derechos humanos



La Defensoría del Pueblo, con el apoyo externo del asesor Germán Calderón España, realizó un primer trabajo consistente en el resumen / análisis de cada uno de los 115 Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno nacional y las correspondientes sentencias de control automático de constitucionalidad realizado a los mismos por la Corte Constitucional de Colombia.

Después de ese arduo trabajo se hizo una mayor síntesis de los mismos para tener la memoria histórica y jurídica como herramienta de fácil acceso por parte de las autoridades, la academia, los estudiantes y los ciudadanos.

Este primer capítulo se desarrolló en el siguiente esquema metodológico:

- I. Introducción y contexto con fundamento en los decretos legislativos declaratorios del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- II. Presentación y análisis sectorizado de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.
- III. Conclusiones.

I. Introducción y contexto con fundamento en los decretos legislativos declaratorios del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El principal objetivo al declarar un Estado de Excepción, cualquiera que sea³, es configurar un marco normativo extraordinario para dar margen de maniobra y reacción a las autoridades y poder atender de la mejor manera posible la situación que sobrevenga. De forma paralela, el control judicial, en cabeza de la Corte Constitucional, se concibe como la herramienta que ejerce vigilancia a las normas emitidas en el marco de los Estados de Excepción; es así que la misma Corte manifestó que en ellas “*el gobernante no obstante a su poder discrecional está sujeto a control en todos los actos que dentro de la nueva situación realice*” [Corte Constitucional, Sentencia C-179, 1994]. Esta circunstancia permite verificar el equilibrio entre los lineamientos adoptados sin suspender derechos y libertades con los actos emitidos por el gobernante en el ejercicio del poder excepcional. Para ello, el artículo 214 de la Constitución Política de Colombia expresa la verificación de constitucionalidad al día siguiente de la expedición de los decretos legislativos emanados.

³ En la Constitución se identifican tres estados de excepción: Estado de Guerra Exterior, Estado de Comoción Interior y el Estado de Emergencia.



El contexto específico en Colombia ha sido el siguiente: Después de la declaración que realizó la Organización Mundial de la Salud del coronavirus como una pandemia, mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional. Seguido, en Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de esta fecha, permitiendo ejercer las facultades expuestas en el artículo 215 de la Constitución Política, que permite adoptar Decretos Legislativos como medio de sustento en la crisis. Posteriormente se declaró una segunda emergencia el 6 de mayo del mismo año a través del Decreto 637 de 2020, bajo las mismas consideraciones y con los mismos efectos.

En síntesis, los decretos emanados dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por motivo de la pandemia, han de superar el control de constitucionalidad para su aplicación y validez, produciéndose así una limitación necesaria y racional al poder de las facultades discrecionales otorgadas al Gobierno nacional. En ese sentido, la observancia de las disposiciones constitucionales aplicados a los estados de excepción, desde el punto de vista formal y material, debe ser estricta. Entre ellas, la verificación de las firmas del Presidente de la República y de los ministros, la relación directa con la situación, la no suspensión de los derechos humanos, la proporcionalidad de la decisión según su gravedad, la no interrupción del funcionamiento

de las ramas del poder público, el levantamiento del estado de excepción cuando cesen las causas, la asunción de responsabilidad al presidente y de sus ministros por cualquier abuso dentro del estado de excepción y el control constitucional de la Corte Constitucional, pues al día siguiente de la expedición del decreto legislativo debe remitirse para la correspondiente revisión automática del mismo. [Cons.,1991, 214].

En ese orden de ideas, el presente trabajo no trata de ser una evaluación subjetiva de las medidas adoptadas por el Gobierno en sí mismas, lo que se pretende es una revisión desde el punto de vista constitucional de los debates que supone la contradicción o complementariedad entre las posiciones del gobierno y las posiciones de la Corte Constitucional frente a las medidas a través de las cuales se procuró superar la crisis de 2020.

II. Presentación y análisis sectorizado de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

Para profundizar, de manera organizada, en la presentación de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional se propuso la clasificación de



los 113 decretos legislativos en diez categorías⁴. A través de estas categorías, se realizó un estudio detallado, con el cual se podrá demostrar cómo, independientemente de la naturaleza de cada medida, todas tienen el objetivo común de proteger derechos humanos y fundamentales de toda la ciudadanía y mitigar los impactos negativos de la crisis en su calidad de vida.

Ahora bien, teniendo en cuenta la declaratoria del estado de excepción y las consecuencias que ello implica, se entiende que todas las decisiones adoptadas en estos decretos legislativos deben guardar relación con la situación o condición anormal que se presenta en forma transitoria. Por ello, en este primer momento se expondrán las medidas adoptadas en esa relación directa con los objetivos propuestos.⁵

A. Sector económico, medidas fiscales y tributarios:

Se expidieron 31 decretos legislativos, a través de los cuales se evidencia que la apropiación, reorganización y reorientación de recursos fue un elemento fundamental para la reacción ante la pandemia. Cualquier actuación, medida o movimiento realizado por el Estado y sus instituciones, debía contar con los recursos suficientes como respaldo. Lo anterior, se torna aún

más complejo cuando una de las principales fuentes de financiación del Estado, como es el pago de tributos, se vio claramente disminuida; no sólo por el decaimiento de los ingresos de la ciudadanía, sino, también, por decisión propia del Estado de aligerar estas cargas dadas las circunstancias. En los decretos legislativos se evidenció que el objetivo más recurrente de la mayoría de las medidas adoptadas en esta categoría fue garantizar los recursos necesarios para poder atender adecuadamente las diversas necesidades de la población. Entre muchas otras medidas adoptadas se resalta la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME:

“... para garantizar la prestación de los servicios requeridos para atender la emergencia sanitaria, aliviar los efectos adversos sobre los hogares y las empresas, y dar los insumos necesarios para mantener y restablecer la actividad económica del país. [Se crea] ... como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo cual permite (i) un manejo independiente de los recursos allí administrados y (ii) al otorgarse una destinación específica de estos recursos, esta figura garantiza oportunidad, celeridad y eficiencia en la atención del objeto del Fondo.”⁶

⁴ La clasificación propuesta fue elaborada a criterio personal del autor.

⁵ El análisis general y narrativo que se desarrolla en este informe se complementa con una matriz detallada que se anexa al final de este documento. En la matriz se desarrolla a detalle una ficha técnica para cada decreto, las cuales pueden servir como herramienta de consulta para profundizar los argumentos esbozados a lo largo del escrito.

⁶ Ministerio de hacienda y Crédito Público. Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME. Medidas económicas adoptadas para la atención de la emergencia ocasionada por el COVID-19. Libro Blanco. 24 de marzo de 2021. En: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-158801



Este Fondo, fue creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020, en la preocupación del Gobierno ante los hechos que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por lo que era previsible y necesario “contar con recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas, dirigidas entre otros, a fortalecer el sistema de salud para garantizar las condiciones necesarias de atención y prevención en el marco de la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID-19, así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ello conlleva, en el marco de la coyuntura que actualmente experimenta el país.”

Para concretar las medidas a adoptar por la crisis, se aprobaron créditos adicionales y se realizaron traslados, distribuciones, modificaciones y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación en el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional mediante el artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, los artículos 46 y 47 de la Ley 137 de 1994, el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019 y el artículo 3 del Decreto 417 de 2020, permitiendo al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continuara brindando condiciones que mantuvieran el empleo y el crecimiento.

Se estableció para dicho Fondo, las fuentes de recursos, las condiciones bajo las cuales sería administrado, así como la forma mediante la cual se dio cumplimiento a su objeto. Para tal fin, y teniendo

en cuenta que, con sus recursos se atenderían las necesidades de la Emergencia, se hizo necesario establecer un mecanismo apropiado y especial para el manejo de los mismos.

En virtud de los efectos que la emergencia podía tener en las fuentes de liquidez ordinarias de la nación, como lo sería una reducción en el recaudo de impuestos o en la disponibilidad de recursos en el sistema financiero, fue necesario adoptar una estrategia global a nivel del Gobierno nacional central para atender estas circunstancias.

El Gobierno procuró que los recursos adicionales que se destinaron a enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la emergencia decretada se obtuvieran de una forma que no se afectara el balance del Gobierno nacional central.

Teniendo en cuenta las condiciones financieras internacionales del momento y la imposibilidad para pronosticar con algún grado de certeza su comportamiento en el corto y mediano plazo, la capacidad de implementar medidas de política fiscal contra cíclicas por parte del Gobierno nacional se vio limitada, por lo que no resultaba financieramente viable ni fiscalmente responsable acudir a mercados de deuda, máxime cuando se podía emplear una estrategia de optimización de recursos del Estado.

El Estado contaba con activos financieros importantes para solventar las necesidades de gasto derivadas de la pandemia y respaldar el restablecimiento de las relaciones crediticias de los hogares y las empresas colombianas que se vieron afectados por la emergencia.



Para tal fin, el Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE– del Sistema General de Regalías, creado por el artículo 361 de la Constitución Política y regulado en la Ley 1530 de 2012, contaba con recursos disponibles, cuyo uso podían ser viabilizados a título de préstamo, como fuente de financiamiento, para servir al exclusivo propósito de atender transitoriamente las referidas necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

En la medida en que los recursos del FAE se entregarían a la Nación a título de préstamo, y que no se dispondría de la totalidad de los recursos de este Fondo, no se afectó el cumplimiento de las obligaciones del mismo, ni el propósito para el que fue concebido, y se garantizó que en el futuro se contara nuevamente con estos recursos cuando se activen las causales establecidas en los artículos 48 y 55 de la Ley 1530 de 2012.

La Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-, y dispuso su administración por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A diciembre de 2019, el FONPET tenía acumulados los recursos necesarios para el cubrimiento del 80% del pasivo pensional de las entidades territoriales, recursos con los cuales era posible dar cumplimiento, anualmente, al pago de las pensiones de jubilación, los bonos pensionales y las cuotas partes pensionales a cargo de cada una de las entidades territoriales, como mínimo por los siguientes 20 años.

Por lo tanto, el FONPET contaba con recursos disponibles cuyo uso podían también ser viabilizado a título de préstamo, como fuente de financiamiento, para que la nación pudiera responder adecuadamente ante las necesidades que generaron las circunstancias que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a la que hace referencia el Decreto 417 de 2020; recursos que la nación pagará al FONPET en un plazo que no afecte ni amenace su flujo de pagos.

Adicionalmente, se permitió el uso de los recursos a cargo de la nación definidos en el artículo 2 de la Ley 549 de 1999 que ha venido recibiendo el FONPET en las vigencias 2020, 2021 y 2022, como fuente de financiamiento, para servir al exclusivo propósito de atender transitoriamente las referidas necesidades derivadas de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, recursos que la nación también pagará al FONPET en un plazo que no afecte ni amenace su flujo de pagos.

A la fecha de la expedición del Decreto que lo creó, el régimen de autorizaciones de crédito público se encuentra contemplado en el Decreto 1068 de 2015, en particular en los artículos 2.2.1.2.1.2 y 2.2.1.2.1.3, los cuales establecen unas condiciones y trámites para su realización, que no podían ser aplicados en estos casos, en atención a las necesidades inmediatas de disponibilidad de recursos para atender adecuadamente la emergencia.

Con el objetivo de mitigar el deterioro de las condiciones económicas y las consecuencias adversas generadas por la pandemia del COVID-19, se hizo necesario ampliar los mecanismos de



apoyo de liquidez que se encontraban previstos bajo el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria -FRECH, con el fin de facilitar a las entidades financieras, autorizadas con este mecanismo, el acceso a títulos admisibles en las operaciones de liquidez del Banco de la República.

Con el fin exclusivo de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de empresas públicas, privadas o mixtas que adelantaran operaciones de interés nacional y que tuvieran graves afectaciones con motivo de la emergencia económica, se hizo necesario disponer de mecanismos que le permitieron al Gobierno nacional salvaguardar la estabilidad económica, a través de instrumentos de participación accionaria y/o financiación a dichas empresas.

Para ello, también se dotó temporalmente al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de mecanismos extraordinarios que permitieron desarrollar operaciones crediticias, cuyo propósito era salvaguardar el sistema económico general, mediante el apoyo a las referidas empresas privadas, públicas o mixtas, con la urgencia y eficiencia que ordena la celeridad del cambiante ambiente económico y que, por las disrupciones causadas en el mercado los agentes económicos, no estaban en condiciones de proveer eficazmente.

Se estableció que los recursos del FOME provendrían de las siguientes fuentes:

1. Los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-, en los términos señalados en el presente decreto legislativo.

2. Los recursos provenientes del Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, en los términos señalados en el presente decreto legislativo.
3. Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación.
4. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos.
5. Los demás que determinara el Gobierno nacional.

La administración del FOME estuvo a cargo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un portafolio independiente, con el propósito de garantizar su disponibilidad.

Para la administración del referido portafolio, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional permitió realizar las operaciones monetarias, cambiarias y de mercado de deuda pública legalmente autorizadas a dicha Dirección.

Los recursos del FOME se destinaron a:

1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.
3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.
4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollaran actividades de interés



nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.

5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollaran actividades de interés nacional.
6. Proveer liquidez a la nación, únicamente, en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extendieran a las fuentes de liquidez ordinarias.

Las principales operaciones que se hicieron desde este Fondo, fueron:

Operaciones de transferencia temporal de valores:

Las operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores a las que se hace referencia en el numeral 3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 444 de 2020, es decir, aquellas operaciones del mercado monetario que se efectúen conforme a lo reglamentado por el artículo 2.36.3.1.3. del Decreto 2555 de 2010. Para estos casos, se admitió como colateral admisible los títulos representativos de cartera comercial, de vivienda, de consumo y/o leasing financiero, emitidos por un establecimiento de crédito. Para el desarrollo de estas operaciones, se habilitó a la nación para contratar con el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria -FRECH- la realización y/o ejecución de las operaciones de transferencia temporal de valores. Estas operaciones se realizaron únicamente con la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la emergencia de que trata el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Operaciones de apoyo de liquidez. Se consideraron apoyos de liquidez a los que hace referencia el numeral 3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 444 de 2020, los depósitos que efectuó la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional con los recursos del FOME, a las bancas estatales de primer y segundo piso. Dichos depósitos debieron hacerse en moneda legal colombiana y su plazo sería de hasta 12 meses. El apoyo de liquidez fue destinado a solventar las necesidades sociales y económicas del sector empresarial, ocasionadas por la situación a la que se refiere el Decreto 417 de 2020. Para la realización de las operaciones, las bancas estatales pudieron realizar sindicaciones entre ellas.

Préstamo del Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE:

El Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías prestó a la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el 80% de los recursos ahorrados en dicho Fondo, en la medida en que se fueran requiriendo por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o alguno de los viceministros, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional en el marco del Decreto Legislativo 417 de 2020.

La operación se materializó en pagarés emitidos por la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales podrían estar desmaterializados en el Depósito Central de Valores del Banco de la República en desarrollo del contrato de agencia fiscal. Para el efecto, se autorizó al Banco de la República, en su calidad de administrador del FAE, a realizar las operaciones que requiera.



A la entrada en vigencia del Decreto legislativo, el Banco de la República con la mayor celeridad posible transfirió a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos disponibles en el portafolio de liquidez y renta fija de corto plazo del FAE. Los préstamos quedaron exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015.

Pago de las obligaciones de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-: Los préstamos que otorgó el FAE a la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público fueron denominados en Dólares de los Estados Unidos de América, remunerados a una tasa de interés del cero por ciento (0%) y su amortización se efectuará a partir del año 2023 en cuotas en dólares de los Estados Unidos de América por el equivalente a un billón de pesos anuales, liquidado a la Tasa Representativa de Mercado vigente en cada pago, hasta que se extinga la obligación. En todo caso, los pagarés en que se materializaron los préstamos se podrán redimir anticipadamente en los montos necesarios para atender faltantes del desahorro del FAE en los términos de los artículos 48 y 55 de la Ley 1530 de 2012 o las normas que los modifiquen o sustituyan y podrán ser pagaderos en la siguiente vigencia fiscal del Presupuesto General de la Nación. Estas obligaciones se pagarán con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.

Préstamo de recursos sin distribuir del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales

-FONPET: Los siguientes recursos a favor del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, que se encontraban sin distribuir a las cuentas individuales de las entidades territoriales, administrados tanto en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional como en el patrimonio autónomo FONPET, pudieron ser objeto de préstamo a la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público con destino al FOME, con el único objeto de conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020:

1. El recaudo del impuesto de timbre nacional pendiente de distribuir en el FONPET a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.
2. El recaudo del impuesto de timbre nacional que deba girarse al FONPET en la presente vigencia.
3. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de privatizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.
4. El valor proveniente de privatizaciones que se deba girar al FONPET para el año 2020.
5. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de capitalizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.

El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del desembolso. El pago de estas obligaciones se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.



En todo caso, se ordenó mantener en el FONPET los recursos necesarios para garantizar su operación. Los préstamos provenientes de estos recursos, también se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015.

Operaciones con cargo a los recursos provenientes de la Nación de las vigencias 2020, 2021 y 2022 del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET:

La Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público pudo realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago los recursos que fueron girados en las vigencias 2020, 2021 y 2022 al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, provenientes de la nación, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional en el marco del Decreto 417 de 2020, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o los viceministros.

El pago de las obligaciones de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el FONPET se hicieron con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación. Para optimizar el costo financiero, la celebración de las operaciones de las que trata el presente artículo deberá ajustarse a las necesidades de liquidez del FOME. Asimismo, estas operaciones se encuentran exceptuadas del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015.

Mecanismo residual de financiación: En caso de que se agotaran todas las fuentes de recursos destinadas a financiar la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público quedó autorizado para utilizar, a título de préstamo, los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, siempre y cuando no se comprometiera el pago de las obligaciones a cargo de dicho Fondo en cada una de las vigencias correspondientes.

Los préstamos que otorgó el FONPET serán remunerados a tasas de interés de mercado, y se pagarán dentro de los diez (10) años siguientes al desembolso de dichos recursos.

Fortalecimiento Patrimonial: Con el exclusivo fin de garantizar la continuidad en la operación de empresas que prestaban servicios de interés nacional y que se encontraban gravemente afectadas por la emergencia decretada mediante el Decreto 417 de 2020, con cargo a los recursos del FOME, el Gobierno nacional quedó autorizado para invertir en instrumentos de capital y/o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de sus dependencias y/o instancias, determinaría las inversiones y las decisiones de inversión en los instrumentos de capital y/o deuda con cargo a los recursos del FOME, al igual que, serían evaluadas de forma conjunta y en contexto con las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación



de la que trata el Decreto 417 de 2020, motivo por el cual, dichas inversiones se podían efectuar aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.

Incorporación de recursos al Presupuesto

General de la Nación: Los recursos del FOME se presupuestaron en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser distribuidos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Dichos recursos debieron destinarse exclusivamente para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020.

Los ordenadores del gasto de las entidades a las cuales se les asignó las distribuciones presupuestales serán responsables por la veracidad de la información que suministren al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a la necesidad de los recursos para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 de 2020.

Liquidación del FOME: Se estableció que, cumplido el propósito del FOME, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se reintegrarán a la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para efectos de la liquidación del FOME, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá contratar a las entidades correspondientes de acuerdo con la naturaleza de los activos.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-194 de 2020, ejerció control automático de

constitucionalidad a este importante Decreto Legislativo 444 de 2020, concluyendo que la medida legislativa cumplió 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 cumplió con todos los requisitos formales de constitucionalidad. En efecto, 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 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”, iii) contiene motivación, por cuanto expresa las razones que justificaron su expedición y 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 sostuvo que el Decreto Legislativo 444 de 2020 satisfizo 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].



La Corte determinó 3 ejes temáticos en su estudio, así:

1. En relación con el primer eje temático, la Corte concluyó que estas medidas satisficieron 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.
2. En relación con el segundo eje temático, la Corte acreditó que las medidas relativas al origen de los recursos del FOME satisficieron 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 vulneraron el artículo 48.6 de la Constitución y, [c] no constituyeron 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 desconocieron la destinación específica de los recursos de estos fondos [arts. 361 y 48 de la CP], no implicaron desfinanciamiento alguno de los mismos y garantizan en debida forma su funcionamiento. En particular, la Corte dijo que, en el marco del artículo 14 del Decreto Legislativo, 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.

3. En relación con el tercer eje temático, la Corte constató que las medidas relativas a la destinación de los recursos del FOME también satisficieron 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 constituyeron un auxilio o donación proscrito por la Constitución [art. 355 de la CP]; ii) no dispusieron 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 vulneraron el principio de autonomía territorial [art. 287 de la CP]; iv) no desconocieron 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 tuvieron 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.

Tercero, la Sala Plena concluyó que estas medidas son necesarias, fácticas y jurídicamente, para superar la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

En cuanto al control material de constitucionalidad de la norma bajo examen, la Corte dividió este ejercicio en los tres ejes temáticos arriba señalados, concluyendo lo siguiente:

Las normas relativas a la creación del FOME superaron el **juicio de finalidad**, porque la creación del FOME tiene por objeto permitir que el Gobierno cuente con un instrumento ágil para la canalización de los recursos necesarios para atender la emergencia, para lo cual, el Ministro de Hacienda dispuso de 25 billones de pesos destinados a “atender la emergencia sanitaria, aliviar los efectos adversos sobre los hogares y las empresas, y dar los insumos necesarios para mantener y restablecer la actividad económica del país dependiendo de la evolución de la pandemia”[172]. Estas medidas serán implementadas en todo “el territorio nacional, lo cual demanda una asistencia homogénea y un actuar ágil y responsable”, facilitando un manejo independiente de los recursos allí administrados y al otorgarse una destinación específica de estos recursos, esta figura garantiza oportunidad, celeridad y eficiencia en la atención del objeto del Fondo y a la vez que permite observar los mismos criterios bajo los cuales se administran los demás recursos de la nación, esto es, liquidez, seguridad y rentabilidad, por lo que la Corte consideró que la creación de este Fondo es una medida adecuada que está directamente dirigida a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

También superó el **juicio de conexidad material**, por cuanto guardan relación directa e inmediata con los considerandos del Decreto Legislativo 444 de 2020, así como con las causas que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (interna) y están directamente relacionadas con el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional, es decir, se estaba ante una crisis grave e inminente que afectó la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional, por lo que se hizo absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la situación.



Por otra parte, superó el **juicio de motivación suficiente**, porque las normas de creación del FOME establecidas en el decreto legislativo fueron suficientemente motivadas en relación con su objeto y la destinación de los recursos para lograr una ejecución ágil e inmediata.

Así mismo, solventó el **juicio de ausencia de arbitrariedad**, porque según la Corte, las normas no contienen medida alguna que vulnere las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la ley y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. En particular, la Corte se refirió así: “...dichos artículos no contienen disposiciones que: (i) suspendan o vulnere el núcleo esencial de los derechos y las libertades fundamentales; (ii) interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado o, por último, que (iii) supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.”

Por otro lado, superó el **juicio de intangibilidad**, porque las medidas no contienen disposiciones que restrinjan los denominados derechos intangibles, identificados por la jurisprudencia constitucional, a la luz de los artículos 94 y 214 de la Constitución Política.

En cuanto al **juicio de no contradicción específica**, se dio también por superado porque tales artículos (i) no contradicen, en manera alguna, la Constitución o los tratados internacionales, y (ii) no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el contenido de los artículos 47, 49 y 50 de la ley estatutaria de los estados de excepción. Por lo demás, dicha regulación no desmejoró los derechos sociales de los trabajadores.

Desde otra mirada, la Corte sostuvo que el párrafo del artículo 4 del decreto legislativo no desconoció la Constitución Política, norma que prevé que las decisiones sobre los recursos del FOME serán “*evaluadas en forma conjunta y en contexto con su objeto [...] como parte de una política integral para solventar las necesidades de la emergencia*”, por lo que podrán efectuarse operaciones “*aun cuando se esperen resultados adversos*”. Así mismo, que el Gobierno debió prever un “*mecanismo de control fiscal especial para vigilar y controlar la eficiente destinación de los recursos*” del FOME. Según los inconformes, la regulación de este mecanismo es una medida necesaria para “*garantizar las funciones básicas de vigilancia y control fiscal, debido a las características especiales de esta*



emergencia [...] e incluso por las facultades generales y discrecionales de la administración para la destinación de recursos” de este Fondo, por lo cual solicitaron que la exequibilidad del parágrafo del artículo 4 debe condicionarse, con el fin de fijar “mecanismos especiales de vigilancia y control fiscal sobre las rentas estatales que tendrá el FOME”

La Corte, frente a esas inquietudes, sostuvo que “el artículo 267 de la Constitución Política prevé que el control fiscal es una función pública autónoma cuyo ejercicio corresponde a la Contraloría General de la República. Este control consiste en vigilar la gestión fiscal tanto de la administración pública como “de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”, lo cual incluye control financiero, de gestión y de resultados que se funda en la eficiencia, la economía y la equidad, entre otros”, además, que “el control fiscal está orientado a (i) proteger el patrimonio público, (ii) garantizar la transparencia en las operaciones relacionadas con los bienes y recursos públicos y (iii) asegurar la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado” y que estos propósitos se llevan a cabo mediante “la inspección de la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición”.

Extendió su análisis a las características del control fiscal, al control y vigilancia de los fondos especiales y reiteró el efectivo control fiscal en estos fondos como indispensables, concluyendo que la norma en estudio no desconoció la norma superior.

En igual sentido, la Corte, refiriéndose a la posible reducción de la autonomía que pudiese darse a los entes territoriales, sostuvo que los artículos 4, 6 y 7 del decreto legislativo no contradijeron a la Constitución, en tanto, la creación y la administración de los recursos de los fondos-cuenta del orden nacional no forma parte de “los intereses” respecto de los cuales las entidades territoriales ejerzan su autonomía. Esto es así, habida cuenta de la naturaleza jurídica de estos fondos, y que, el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé que los fondos especiales son del “orden nacional” y los define como los ingresos previstos por el Legislador “para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”.

Concluyó la Corte señalando que “...la no inclusión de las entidades territoriales en la administración del FOME no desconoce el artículo 287 de la Constitución Política”. Esto es así por tres razones. Primera, la determinación de la estructura de este fondo forma “parte del amplio margen de configuración del Legislador. Segundo, conforme al artículo 30 del EOP, este fondo es del “orden nacional”. Por lo



tanto, las reglas específicas relacionadas con su administración no forman parte de “los intereses” respecto de los cuales las entidades territoriales ejerzan autonomía, de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución Política. Tercero, como se explicará en las secciones relativas a los ejes temáticos segundo y tercero, las reglas previstas por el Decreto Legislativo sub examine sobre las fuentes de sus ingresos y la destinación de sus recursos que se proyectan a nivel nacional, no en ámbitos estrictamente locales o regionales, no se constituyen en “*asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen*”

En lo referido al artículo 6, inciso 2, del decreto legislativo, la Corte finalizó determinando que no desconoció la Constitución Política, porque se ha reiterado que “*es constitucional que estos fondos se rijan por el derecho privado*”, porque “*el régimen de contratación privada permite celebrar contratos de manera más expedita*”

También confirmó la Corte, que las normas relativas a la creación del FOME satisficieron los **juicios de incompatibilidad y de necesidad**, porque, no suspendieron normas legales y “la regulación dispuesta por dichos artículos sobre la creación, la administración y la liquidación del FOME es indispensable para lograr los fines del estado de emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y, por tanto, satisface los criterios de necesidad *fáctica y jurídica*”.

En atención a los **juicios de proporcionalidad y de no discriminación**, la Corte dijo que, la regulación de la destinación de los recursos del FOME contenía medidas “*equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis*”, sin que implicara restricciones a otros principios constitucionales y porque las disposiciones no previeron trato discriminatorio alguno, “*fundado en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familia, opinión política o filosófica*”, o en algún otro criterio sospechoso.

En forma similar, la Corte estableció que superaron los juicios antes enunciados respecto del origen de los recursos del FOME, préstamos del FAE y del FONPET, y su destinación a través de operaciones de transferencia temporal de valores y de apoyo de liquidez, por lo cual concluyó que los artículos 1 a 17 del Decreto Legislativo 444 de 2020 satisficieron los requisitos materiales exigidos por la Constitución Política, la ley estatutaria y la jurisprudencia constitucional, advirtiendo de igual forma, que el artículo 18 del Decreto Legislativo *sub judice* es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigencia el Decreto Legislativo 444 de 2020, a saber, el 21 de marzo de 2020, día en que fue publicado en el Diario Oficial.



Con estos argumentos jurisprudenciales, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 444 de 2020 y concluyó que estas medidas satisficieron 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 era una medida necesaria, fáctica y jurídicamente, así como adecuada para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El aporte que ofrece este Decreto Legislativo 444 de 2020 y el examen de constitucionalidad que sobre él ejerció la Corte Constitucional de Colombia a través de la Sentencia C-194 de 2020, trasciende a los derechos humanos, porque con los recursos que el Gobierno nacional permitió extraer de los fondos FONPET y FAE, se garantizó la prestación de los servicios de salud en un momento crítico desde el punto de vista financiero de las prestadoras públicas de este servicio. Así mismo, protegió el empleo de los sectores más vulnerables porque, por ejemplo, se subsidiaron a los medianas y pequeñas empresas del sector productivo del país.

Por otra parte, además de esta importante herramienta, también cobraron relevancia las medidas de devolución del IVA y la implementación de los días sin IVA por sus impactos positivos en la economía de bolsillo de la ciudadanía y en la reactivación económica de grandes sectores.

En cuanto al IVA, el Gobierno nacional expidió el Decreto 551 de 2020 adoptando en términos generales medidas tributarias encaminadas a mitigar los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada a raíz del Covid-19, y específicamente, los relacionados con la afectación a la salud y al sistema de salud del país.

Para lograr el fin mencionado, el Gobierno exentó del impuesto sobre el valor agregado -IVA- en la compra e importación de 211 elementos necesarios para la

prevención y atención del Covid-19, permitiendo así que en la duración de la emergencia sanitaria se garantizara el suministro de estos bienes. Así mismo, el Gobierno estableció que sobre estos valores como sobre los saldos a favor no habría derecho a la compensación o devolución, no obstante, se les reconoció a las personas responsables del impuesto, la posibilidad del derecho a acceder a impuestos descontables.

De otra parte, a través de este decreto legislativo se ordenó a las personas responsables del impuesto en mención el deber de incorporar la leyenda “Bienes Exentos- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020” en las facturas de venta, esto, bajo el objetivo de realizar un control sobre los valores tributarios correspondientes a las transacciones comerciales.



Bajo este mismo fin, el Gobierno demandó que estas personas realizaran un informe mensual sobre las ventas e importaciones efectuadas sobre los bienes exentados del impuesto sobre las ventas IVA.

Finalmente, el Gobierno estableció las consecuencias de no cumplir las condiciones señalados por el decreto legislativo y las sanciones a consecuencia del incumplimiento de los deberes igualmente señalados.

Como puede observar, el Gobierno implementó medidas de carácter tributario bajo el fin de garantizar el acceso, suministro y disponibilidad de bienes necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 como también para el sostenimiento del sistema de salud del país.

La Corte Constitucional ejerció el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 551 de 2020, mediante la Sentencia C-240 de 2020, encontrando que este se cumplió la totalidad de requisitos de forma para su expedición.

De forma previa a la verificación de los requisitos materiales la Corte reafirmó la importancia de la sentencia C-159 de 2020, en la cual se analizó el Decreto Legislativo 438 de 2020 que ordenó la exención temporal del impuesto sobre las ventas-IVA, en la importación y venta de 24 elementos pertenecientes a la instrumentaría médica necesaria para atender a la población afectada por el contagio del Coronavirus y otras medidas que resultan similares a las adoptadas en esta medida. Ahora bien, la Corte consideró que el Decreto Legislativo 551 de 2020 superó la totalidad de los juicios materiales por las siguientes razones:

Para la Corte, las medidas estuvieron directamente encaminadas a conjurar los efectos negativos del Covid-19, garantizando el acceso, suministro y abastecimiento de los elementos necesarios para la prevención, atención y tratamiento del virus y las enfermedades que este conlleva, no solo en los hogares que a consecuencia de las medidas preventivas decretadas por el Gobierno vieron afectado su mínimo vital, sino también para el sistema de salud que no estaba preparado –y aún no lo está- para enfrentar una crisis sanitaria de tal magnitud. Aunado a esto, las medidas promovieron a que nuevos proveedores, además de los ya existentes, aseguraran una provisión adecuada de los 211 bienes enlistados.

La Corte también señaló que, la exención del impuesto sobre el valor agregado- IVA permitió el abastecimiento de estos bienes que en su mayoría son de uso hospitalario, lo que llevó a fortalecer – aunque sea temporalmente- el sistema de salud del país y la cobertura del mismo, como también, benefició la economía de los prestadores del servicio de salud.

De otra parte, para la Corte, el hecho que el decreto legislativo hubiese enlistado los bienes sin señalar las especificaciones de los mismos y simplemente identificándolos en forma genérica no implicó un obstáculo al principio de legalidad, puesto que la forma en la que fueron enlistados los 211 elementos permitió la claridad, tanto para el responsable del IVA, como para la administración tributaria, sobre las especies susceptibles de este beneficio –exención-, de igual forma, las otras medidas permitieron el control por parte de la DIAN garantizando que los



bienes exentos fueran utilizados, exclusivamente, para atender las necesidades derivadas de la pandemia.

Así mismo, la Corte señaló que el ejecutivo tiene amplio poder de configuración legislativa en materia de tributos –artículo 215 de la Constitución Política- adicionalmente, en la vigencia de un estado de excepción, los principios tributarios continúan rigiendo, lo que exige que las normas tributarias expedidas preserven la justicia, la progresividad, la equidad y la legalidad del sistema tributario. Bajo este sentido, para la Corte, los artículos del decreto legislativo materializaron los principios de equidad y eficiencia, y las medidas encaminadas hacia el control de esta exención, como también, los principios de eficacia y transparencia, propios del ejercicio de la función administrativa.

En este mismo sentido, la Corte evidenció que los parágrafos del artículo 1 y los artículos 2 y 3 lograron la articulación de la medida con el sistema tributario e implementaron medidas de carácter administrativo-tributario, instrumentales, que permitieron –como ya se mencionó- el control de la exención, pues, facilitaron contabilizar el no recaudo y vigilar y monitorear el adecuado funcionamiento de la medida tributaria, evitando la congestión de los procedimientos tributarios al habilitar, por ejemplo, la imputación de los saldos a favor a futuras declaraciones –parágrafo 1 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020-.

Respecto a la medida del artículo 2 numeral 2.1, la Corte argumentó que el uso de la leyenda “*Bienes Exentos- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020*”, permite el seguimiento adecuado, estricto

y detallado de las operaciones que se efectúan bajo la exención, así mismo, al disponer instancias de control cumple con el principio de eficiencia tributaria. En cuanto al principio de legalidad que, según la Universidad Libre de Bogotá, se vería afectado al no incluir la aclaración de “*Decreto 551 de 15 abril de 2020*”, la Corte señaló que, el término de la leyenda tal como lo establece el Decreto es claro y cierto para quienes deseen acceder al beneficio.

En relación con la vigencia de la norma, la Corte aclaró que si bien el decreto legislativo, en su artículo 1 estableció que la exención del impuesto al valor agregado -IVA- de los 211 elementos enlistados se ejecutaría durante la vigencia de la emergencia sanitaria, para la Corte, de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, esto resultaría contrario a la Carta, pues, como el artículo *ibidem* señala, las medidas de carácter tributario dejarán de regir en el término de la siguiente vigencia fiscal, lo cual sucedería el 31 de diciembre del año 2021. Cabe señalar que, la emergencia sanitaria, por sus características propias y de acuerdo a su evolución, no tiene una fecha determinable para su finalización, por lo que podría sobrepasar la vigencia fiscal en la cual fue proferido el decreto legislativo.

No obstante, la Corte precisó que el Congreso de la República, en concordancia con el artículo 215 *ibidem* puede, dentro del año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, otorgarles a las medidas el carácter permanente. Sumado a esto, la Corte expresó que es el Congreso de la República el encargado, en tiempos de normalidad, de adoptar las medidas de carácter tributario,



como lo son los beneficios de que trata el decreto legislativo, por lo cual era necesario para el Gobierno utilizara las facultades extraordinarias que le confiere la Constitución Política en el ya mencionado artículo 215.

Por otra parte, la Corte afirmó que la exención tributaria genera la disminución del recaudo tributario que permite la financiación del gasto público, sin embargo, la propia Corte entregó cuatro razones para demostrar que este hecho no es desproporcionado a la finalidad de las medidas, así: i) la exención del impuesto al valor agregado -IVA-, facilita el acceso a elementos necesarios para tratar las enfermedades ocasionadas por el Covid-19, contribuyendo que el sistema de salud brinde un servicio adecuado; ii) las medidas son de carácter temporal, pues no podrán aplicarse más allá del 31 de diciembre del año 2020; iii) los bienes

enlistados corresponden a los necesarios para atender la emergencia y; iv) existen mecanismos de control que permiten la garantía de la eficiencia del beneficio tributario.

Finalmente, la Corte reafirmó que los 211 elementos enlistados no provinieron de caprichos, criterios arbitrarios o injustificados, sino por el contrario, están justificados en la utilización de los mismos en las etapas de prevención y tratamiento del Covid-19, como también que, las medidas de control tienen una aplicación general que excluye la posibilidad de generar algún tipo de discriminación.

En síntesis, y acorde con lo anterior, la Corte Constitucional concluyó respecto de los juicios realizados en el análisis material del Decreto Legislativo 551 de 2020, lo siguiente:

El **juicio de finalidad** fue superado al estar las medidas directamente encaminadas a conjurar los efectos negativos del Covid-19, en especial, aquellos que repercuten en la economía y la salud de los hogares más vulnerables y el sistema de salud pública.

El **juicio de conexidad material**, se dio por superado al estar fundamentado el decreto legislativo, en su ámbito interno, en las consideraciones propias que el Gobierno señaló en la parte considerativa del mismo y, en su ámbito externo, al estar fundamentado en el Decreto Legislativo 417 de 2020, buscando facilitar el acceso de la población a productos necesarios para la prevención y tratamiento del Covid-19. En sentido similar fue superado el **juicio de motivación suficiente**, pues el decreto legislativo señaló las razones por las cuales era necesario implementar la exención del impuesto al valor agregado-IVA sobre los 211 elementos enlistados en el artículo 1.



El **juicio de ausencia de arbitrariedad** también fue dado por superado por la Corte, pues el decreto legislativo no vulneró ninguno de los tres parámetros propios de este juicio, por el contrario, para la Corte señaló que garantiza la conservación de los derechos a la salud y a la vida. En cuanto al **juicio de intangibilidad**, el decreto legislativo no afectó derechos intocables de conformidad a los artículos 93 y 214 de la Constitución Política.

De otra parte, en cuanto al **juicio de no contradicción específica**, la Corte evidenció que i) el ejecutivo tiene libertad de configuración normativa en materia tributaria de acuerdo al artículo 215 de la Constitución Política, y ii) de acuerdo a este mismo artículo las medidas decretadas en un estado de excepción dejarán de regir a partir de la siguiente vigencia fiscal, razón por la cual la Corte condicionó el artículo primero del decreto legislativo. Por su parte, el **juicio de incompatibilidad** fue también dado por superado, ya que el decreto legislativo no suspendió ninguna ley del ordenamiento jurídico.

En cuanto al **juicio de necesidad**, la Corte sostuvo que las medidas eran necesarias para garantizar el acceso, suministro y abastecimiento de los elementos necesarios para la prevención y tratamiento del Covid-19, aunado a esto, que el Gobierno no contaba con las herramientas necesarias para la adopción de estas medidas en el ámbito ordinario, obligándolo al uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Constitución, cumpliendo así los ámbitos factico y jurídico del juicio.

El **juicio de proporcionalidad**, se dio por superado porque las medidas, a pesar de disminuir el ingreso del recaudo tributario, resultaron equilibradas bajo la finalidad de las mismas y los mecanismos de control que el propio decreto legislativo estableció.

Por último, el **juicio de no discriminación** fue superado, pues la Corte no evidenció tratamiento discriminatorio alguno.



En consecuencia, la Corte Constitucional procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 551 del 15 de abril de 2020, salvo el artículo 1, el cual declaró exequible condicionalmente, bajo el entendido de que las medidas tributarias estarán vigentes hasta la siguiente vigencia fiscal -31 de diciembre de 2020- salvo que el Congreso de la República les otorgue carácter permanente.

En el análisis del Decreto Legislativo 551 de 2020, la Corte Constitucional de manera constante mencionó la importancia que la adopción de la exención del pago del impuesto al valor agregado -IVA- y los mecanismos de control que garantizaron su efectividad, permiten materializar los derechos a la salud –artículos 44 y 49 de la Constitución política-, a la vida -artículo 11 *ibídem*-.

Estas medidas también permitieron que los hogares que se vieron afectados en su mínimo vital pudieran acceder a algunos de los 211 elementos necesarios especialmente para la prevención, pero también para el tratamiento en casa de las enfermedades que podría llegar a generar el Covid-19, permitiendo así materializar los principios constitucionales de interés general y solidaridad e igualdad –en el acceso a dichos bienes- -preámbulo y artículo 1 de la Constitución Política.

B. Servicios públicos, obras y vivienda:

Para este sector, se expidieron 22 decretos a través de los cuales se reflejó, que el transporte, los servicios públicos domiciliarios y las telecomunicaciones fueron necesidades básicas y fundamentales para la población colombiana en los momentos más intensos del aislamiento preventivo obligatorio. En este orden de ideas, la digitalización de los servicios y la búsqueda de herramientas para que los servicios funcionaran en forma virtual fue fundamental. Además, fue necesario asegurar que los prestadores de los mismos contaran con todos los recursos y medios necesarios para llevar a buen término sus obligaciones. Se hizo evidente cómo las decisiones adoptadas por el Gobierno fueron un medio eficiente para llevar a cabo los objetivos propuestos de garantizar a la población la adecuada prestación de servicios especiales y, con ellos, procurar que la ciudadanía contará con insumos necesarios para sobrellevar las cargas de la crisis; y así, dar cumplimiento (en condiciones extraordinarias) a los dispuesto en el artículo 366 de la Constitución⁷.

Se resalta el Decreto Legislativo 491 de 2020, mediante el cual el Gobierno nacional garantizó la prestación de servicios a cargo de las autoridades

⁷ “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.” [Artículo 366, Constitución Política]



del Estado, previniendo con ello la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social y evitando el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, para lo que se implementó el uso de los medios digitales y las tecnologías de la información y las comunicaciones, buscando así no afectar la continuidad del servicio, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada con el Decreto 417 de 2020, a raíz de la pandemia generada por el Covid-19. Los objetivos particulares de la norma fueron: [i] modificar el paradigma de la presencialidad de la prestación de los servicios a cargo de las autoridades; [ii] implementar la virtualidad y permitir a los usuarios que se adaptaran a la misma, ampliando términos para atender las peticiones y contemplando la suspensión de actuaciones en sede administrativa; [iii] evitar la complejidad de desarrollar ciertos procedimientos ante las autoridades; [iv] gestionar la selección del personal del sector público; y, [v] salvaguardar los derechos laborales del personal que presta sus servicios al Estado.

La Corte Constitucional ejerció el control de constitucional de este decreto legislativo, mediante la Sentencia C-242 de 2020, declarando la exequibilidad de sus artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19; la exequibilidad condicionada del artículo 4°, en el entendido que, si una persona no puede suministrar correo electrónico alguno en la actuación, podía indicar cualquier otro medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos; la exequibilidad condicionada del artículo 5°, haciendo extensivo a los privados el deber de atender solicitudes y la ampliación de los términos de respuesta; la exequibilidad del artículo 6°, salvo la

de su parágrafo 1° que se declaró inexecutable y la de su parágrafo 2°, en relación con el cual se declaró la exequibilidad condicionada, limitando la suspensión de términos cuando implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria. En ese caso, las autoridades debieron indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma; la exequibilidad del artículo 7°, salvo la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG-” contemplada en el inciso 2° del mismo que se declaró inexecutable; la exequibilidad condicionada del artículo 8°, haciendo extensiva la medida también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que vencieran dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderían prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador; la exequibilidad condicionada del artículo 10, advirtiendo que las medidas contenidas en el mismo tendrían vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria; y la inexecutable del artículo 12.

Para efectuar el análisis material del Decreto Legislativo 491 de 2020, la Corte Constitucional llevó a cabo el examen a través de las exigencias decantadas por la jurisprudencia de esa corporación, a efectos de confrontarlo con la Carta Política. Para ello, realizó el estudio de los artículos que conforman el decreto legislativo por separado, teniendo en cuenta que declaró la inexecutable del artículo 12 del mismo.



Al respecto, sobre los artículos 1º y 2º, señaló la Corte que, el Gobierno nacional, a través del Decreto Legislativo 491 de 2020 adoptó un conjunto de medidas de urgencia considerando que las mismas tienen el alcance de regular las actuaciones de las autoridades y, estas no contravinieron la Constitución, sirviendo, además, de criterio interpretativo de las medidas adoptadas en los artículos subsiguientes. Asimismo, definió que el objeto delimitado en el artículo 2º se determinó con el propósito de satisfacer los principios fundamentales contenidos en el preámbulo y en el título I de la Carta Política.

En relación con la vigencia del Decreto Legislativo 491 de 2020 contenida en el artículo 19 del mismo, la Corte consideró que se ciñe correctamente a la

Constitución por cuanto estableció un término de vigencia posterior a la inserción en el Diario Oficial.

Ahora bien, la alta Corporación hizo análisis de constitucionalidad de los artículos 3 a 11 y 13 a 18, previamente a hacer unas consideraciones respecto de la posición del Constituyente de 1991 sobre el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como también sobre el rango normativo del legislador en cuanto al debido proceso contenido en los artículos 29 y 85 de la Carta Política.

Para el análisis de constitucionalidad de los artículos 3 a 11 y 13 a 18, la Corte Constitucional examinó si las medidas contenidas en dichos artículos superaban los juicios de materialidad, así:

Juicios de finalidad y necesidad fáctica: La Corte Constitucional declaró que los artículos 3 a 11 y 13 a 18 del Decreto Legislativo 491 de 2020 cumplieron este juicio, por cuanto las medidas que estas normas contienen estaban dirigidas a impedir la extensión de los efectos que dieron origen al estado de emergencia declarado con el Decreto Legislativo 417 de 2020.

De igual manera, la Corporación consideró que las medidas contenidas en los artículos bajo análisis, atendieron al juicio de necesidad fáctica, por cuanto están dirigidas a superar la afectación al normal desarrollo de las actividades de las autoridades pues (i) habilitaron la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público, además; (ii) suspendieron las actuaciones en sede administrativa, otorgando así un tiempo prudencial para que las autoridades puedan realizar los ajustes que les permitan cumplir con sus objetos misionales; (iii) simplificaron o suprimieron ciertas exigencias de la administración para que los usuarios no se vieran perjudicados con la no prestación del servicio de manera normal; (iv) evitaron escenarios discriminatorios para quienes aspiraban ingresar al servicio público y, (v) permitieron que los trabajadores y contratistas del Estado devengaran sus salarios y honorarios en razón de la prestación del servicio bajo la modalidad de trabajo en casa o, incluso, en forma presencial o, con el compromiso de adelantar sus obligaciones cuando lo permitiera el levantamiento de las restricciones.



Juicio de conexidad material externa: La Corte Constitucional, indicó que las medidas contenidas en los artículos 3 a 11 y 13 a 18 del Decreto Legislativo 491 de 2020, estaban acordes con el juicio de conexidad externa, puesto que las mismas estaban vinculadas directamente con la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020, en el que se anunció que se adoptarían medidas para superar la afectación que causó enfrentar la pandemia.

Juicios de motivación suficiente, incompatibilidad y conexidad material interna: La Corte Constitucional, sostuvo que las medidas contenidas en los artículos 3 a 11 y 13 a 18 del Decreto Legislativo 491 de 2020, superaron los juicios de motivación suficiente e incompatibilidad, puesto que en la parte motiva del decreto legislativo, mencionó un conjunto de consideraciones específicas con las que se refuerza la justificación de las medidas adoptadas, haciendo para ello, referencia a cifras estadísticas y mención de las necesidades que se requieren considerar, que además sirvieron para justificar la incompatibilidad de algunas disposiciones con el ordenamiento ordinario.

Respecto del juicio de conexidad material interna, consideró la Corte que las medidas de los artículos bajo análisis, satisficieron sus exigencias, puesto que se constató una compatibilidad y una relación de correspondencia lógica, fundamento que hizo a través del cotejo en una tabla en la que se plasmaron los artículos y los respectivos considerandos del decreto legislativo tenidos en cuenta.

Juicio de intangibilidad: Consideró la Corte en la Sentencia C-242 de 2020, que las medidas bajo estudio, superaban este juicio, por cuanto no contravino lo impuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución y no tuvieron el alcance de suprimir las prohibiciones constitucionales ni restringir derechos fundamentales.

Juicio de necesidad jurídica: La Corte consideró que el Decreto Legislativo 491 de 2020, salvo lo dispuesto en su artículo 12, atendió los requerimientos del juicio de necesidad jurídica, por cuanto las medidas adoptadas no le hubieran sido permitidas al Gobierno nacional, de no haberse presentado el estado de emergencia, pues los temas tratados son de competencia exclusiva del legislador. Así como tampoco se hubiera podido en el orden legal ordinario, afectar las actuaciones de todas las autoridades públicas.



Juicio de no contradicción específica: La Corte Constitucional sostuvo que las medidas contenidas en los artículos 3 a 11 y 13 a 18 del Decreto Legislativo 491 de 2020 superaron el juicio de no contradicción específica, salvo algunas consideraciones, señalando que debían ajustarse los siguientes aspectos:

- El artículo 4° debió adicionarse en el sentido de permitir medios alternos a la notificación electrónica.
- El artículo 5° debió hacerse extensivo a los particulares que de acuerdo a la ley deben responder peticiones, porque al tenor de como está, se desconocía el principio de igualdad.
- En el artículo 6° parágrafo 1°, no fue clara la manera como se conjuraba la afectación causada por la pandemia. Por lo tanto, advirtió que se declararía inexecutable, pues afectaba un derecho fundamental de forma desproporcionada, sin que existiera una motivación suficiente o una evidente finalidad imperiosa. Mientras tanto, al parágrafo 2° se le condicionó su executibilidad en el sentido de adicionar que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberían indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.
- El artículo 7° superó el examen, pero declarando la inexecutable de la expresión “*de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales –FOMAG*” para permitir el beneficio a todos los pensionados por invalidez.
- En el artículo 8°, fue condicionada su executibilidad, en el sentido de hacer extensivo el término dispuesto, a un mes posterior a la terminación de la emergencia sanitaria.
- En el artículo 10°, se declaró la executibilidad condicionada, en cuanto las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 491 de 2020 solo tendrían vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.

Juicio de ausencia de arbitrariedad: Las medidas adoptadas, son acordes con el juicio de ausencia de arbitrariedad, ya que, para la Corte Constitucional, tal como lo expuso en la Sentencia 242 de 2020, no interrumpieron el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado, pues se le permitió a las autoridades públicas ejercer sus atribuciones a pesar de la contingencia enfrentada por la pandemia del Covid-19 y no tuvieron el alcance de afectar los derechos fundamentales.



Juicio de no discriminación: Las medidas establecidas en los artículos 3 a 11 y 13 a 18 del Decreto Legislativo 491 de 2020, no contienen distinciones sospechosas o tratos injustificados dirigidos a segregar a algún grupo de la población por ningún motivo o categoría. Asimismo, realizó la precisión de que, si en algún artículo se pasó por alto a un grupo de población, en la parte resolutive de la Sentencia C-242 de 2020, se dictaron órdenes expresas para no incurrir en circunstancias de discriminación.

Análisis de constitucionalidad del artículo 12: El artículo 12 del Decreto 491 de 2020 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-242 de 2020, por cuanto consideró que se vulneraba la autonomía del legislativo al permitir que el legislador excepcional pudiera inmiscuirse en facultades propias del legislador ordinario, lo que no resultaba compatible con el principio de separación de poderes y autonomía de la rama legislativa.

De otra parte, la Corte precisó que la autorización a los cuerpos colegiados de sesionar virtualmente ya existía y no es necesario que el ejecutivo lo autorizara, por lo que no superó el juicio de necesidad jurídica. Esta autorización prevista en el artículo 12 del decreto legislativo, no resultó compatible con el principio de separación de poderes.

Con la expedición del Decreto Legislativo 491 de 2020 y la declaratoria de exequibilidad del mismo en la Sentencia C-242 de 2020, se buscó como primera medida, preservar la vida, la salud y la integridad de los administrados, por cuanto se establecieron parámetros para evitar el contagio por Covid-19, implementando el distanciamiento social y promoviendo, en consecuencia, el trabajo en casa de los servidores públicos del Estado, impidiendo

las aglomeraciones y las restricciones para ejecutar ciertas actividades que llevaran consigo el contacto personal. De otra parte, se pretendió que los servicios ofrecidos por las autoridades, fueran prestados a la comunidad en forma adecuada, continua y efectiva, por lo que satisfizo el fin constitucional referido al buen funcionamiento de la administración que se vio afectado por las consecuencias derivadas de la pandemia. Además, tuvo como objeto que la administración cumpliera con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas y para ello, en el articulado del Decreto Legislativo 491 de 2020, se dispuso la promoción del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la ampliación de los términos de los procedimientos a cargo de las autoridades, la flexibilización y adecuación de ciertos trámites y la protección laboral de las personas vinculadas al Estado.

Se tiene también, que la Corte Constitucional encontró ajustado el hecho que el presidente de la República tuviera potestad legislativa en los estados de excepción y que no estuviera sujeto a las restricciones derivadas de las reservas de ley estatutarias y orgánicas, por lo tanto, fue en ese sentido que la sentencia dio el aval al decreto



bajo estudio, en cuanto modificó la Ley Estatutaria 1755 de 2015 con lo dispuesto en su artículo 5°, enfocado a ampliar el término para contestar las peticiones que se formularan ante las autoridades, en razón a que se trata de una norma que tiene una vigencia temporal y consideró el alto Tribunal que, al extender los términos para atender las solicitudes, le otorgaba un tiempo de gracia a la administración para que implementara la virtualidad y la logística necesaria con miras a no crear una barrera entre esta y los usuarios. Así mismo, con el fin de evitar un escenario discriminatorio, la sentencia hizo extensiva la ampliación del término a los particulares que debían responder peticiones.

Con todo ello, tanto el Gobierno nacional como la Corte Constitucional, mediante el Decreto 491 de 2020 y la Sentencia C-242 de 2020, hicieron un valioso aporte al desarrollo el derecho constitucional, dado que al implementar medidas para promover el aislamiento, la virtualidad y la protección de las personas, exaltaron y recabaron sobre la importancia de dar prioridad a derechos fundamentales como el de petición, el de la vida en conexidad con la salud y la dignidad humana, entre otros, máxime en tiempos de emergencia económica, social y ecológica.

C. Subsidios:

Se sabe que los subsidios son una “[a]yuda[s] económica[s] que una persona o entidad recibe de un organismo oficial para satisfacer una necesidad determinada.”⁸ En el panorama ordinario, Colombia cuenta con diversos programas de subsidio para atender a las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, la pandemia agravó las condiciones de vulnerabilidad y aumentó el porcentaje de la población en estas condiciones: “Por [la]pandemia, la pobreza monetaria en Colombia subió a 42,5% en 2020. Según el Dane, 3,5 millones de personas entraron a esa condición de pobreza el año pasado.”⁹ Por consiguiente, en el marco del principio de solidaridad y en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar una vida digna y los derechos fundamentales a toda la ciudadanía en condiciones de equidad, el Estado vio la necesidad expedir 12 decretos en los cuales se consagraron medidas que pretendían aumentar la oferta de subsidios. Entre estas medidas, se aplaude la iniciativa de Ingreso Solidario, un programa de apoyo económico a hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad económica, para mitigar los impactos derivados de la emergencia causada por el COVID-19¹⁰; a través de este se beneficia a más de cuatro millones de hogares en todos los municipios del país.¹¹

⁸ Definiciones de Oxford Languages.

⁹ Portafolio. En: <https://www.portafolio.co/economia/dane-revela-impacto-de-la-pandemia-en-la-pobreza-del-pais-551470>

¹⁰ Marca. Ingreso Solidario 2023: ¿Cómo se pagará, quién será beneficiario y de cuánto será? Esto dijo el presidente de Colombia. En: <https://co.marca.com/claro/trending/2022/04/08/624f8db6e2704eab8d8b4584.html>

¹¹ Ver: <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>



D. Justicia, notariado y defensa:

El acceso a la justicia es uno de los principales mecanismos que tiene la ciudadanía para hacer valer sus otros derechos y, sin embargo, eran muchas las inconformidades respecto al análogo y tedioso funcionamiento del sistema judicial. Si bien la incorporación de la tecnología en la justicia ha sido un objetivo de la rama judicial desde años, cuando llegó la pandemia de la Covid-19 no había muchos avances en el tema. Para sorpresa de muchos, fue la misma situación adversa de la pandemia la que impulsó las transformaciones novedosas, porque desde marzo de 2020 la tecnología comenzó a jugar un papel protagónico para mantener el funcionamiento de la justicia durante el aislamiento social. Es por esto que, se resalta el esmero y disposición del Gobierno nacional para garantizar, a través de las medidas adoptadas en estos 11 decretos, la reinvención y adaptación de las instituciones y sus actuaciones a la “nueva normalidad”; Así, se evidenciaron importantes avances hacia la digitalización del sistema judicial colombiano.¹²

La más importante medida legislativa decretada en este sentido, fue la que el Gobierno nacional determinó en el Decreto Legislativo 806 de 2020 que digitalizó la justicia, adoptando 15 medidas encaminadas a garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia en tiempos de emergencia sanitaria, porque, de conformidad con el aislamiento social obligatorio implementado por el Ministerio de Salud y Protección Social se hizo necesaria la

suspensión de los términos judiciales a nivel nacional impidiendo, de una parte, la continuidad de los procesos que hasta ese momento ya se habían iniciado, y de otra, dificultando que se impetaran nuevos procesos y que, en consecuencia, se viera afectado el derecho al acceso al servicio de justicia y a los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

A medida que se desarrollaba la pandemia, el Gobierno no pudo ignorar que el término de su vigencia devendría incierto, y, por lo tanto, mantener la suspensión del servicio de justicia y a los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el país por demasiado tiempo sumaría aún más problemas a los ya existentes a estos servicios.

Por lo cual, paulatinamente se fueron levantando las suspensiones para las distintas jurisdicciones y sus respectivos procesos. No obstante, la emergencia sanitaria continuaba y las acciones adoptadas bajo el primer estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica -Decreto Legislativo 471 de 2020- resultaron insuficientes, lo que obligó a que el Gobierno adaptara los procedimientos de forma tal, que la interacción física-presencial se evitara en la mayor medida posible.

En consecuencia, el Gobierno implementó el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos judiciales y en los procesos propios de los mecanismos alternativos de solución de conflictos como regla general,

¹² Se recomienda leer la columna de Ana María Ramos Serrano “La digitalización de la Justicia en Colombia: en busca del tiempo perdido” En: <https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2021/10/8.-SJ24.-Ramos-Serrano.pdf>



pero previendo la imposibilidad de acceso a estas tecnologías por una parte de la población, el ejecutivo mantuvo vigente la presencialidad y las reglas procedimentales ordinarias cuando su aplicación fuera necesaria.

Es así como se estipuló que las actuaciones procesales se realizarían a través de los medios digitales disponibles y se les otorgó a los jueces la facultad de realizar ajustes razonables cuando en los procesos intervinieran poblaciones rurales o remotas, grupos étnicos o personas con discapacidades a las cuales el uso de dichos medios les representaba barreras en el acceso.

Para que las actuaciones procesales se pudieran realizar a través de los medios digitales se estableció que los sujetos procesales debían indicar el canal digital elegido, esto es, el medio por el cual serían notificados de las actuaciones procesales y participarían en aquellas que fuera necesario, de igual forma, se prescribió que los sujetos procesales deberían informar el cambio de esta información -artículo 78 numeral 5 del Código General del Proceso-. Respecto a las autoridades judiciales, a quienes se les ordenó informar en su página web la información necesaria para que los particulares accedieran al servicio de justicia.

Es propio señalar que los procesos que ya se habían instaurado en forma previa a la entrada en vigencia de este decreto legislativo, también se llevarían de forma digital, lo cual representaba que los funcionarios judiciales que por el aislamiento se encontraban trabajando desde casa, no tuvieran acceso al expediente. Razón por la cual, también

se imprimió a las partes procesales el deber de entregar aquellas piezas procesales que estuvieran en su poder a fin de dar continuidad al proceso sin dilaciones.

De otra parte, y a fin de eliminar la aglomeración de personas y la interacción innecesaria el Gobierno estableció que la otorgación y la presentación de documentos podría realizarse de forma virtual sin necesidad de la firma o la firma electrónica, de esta forma, los poderes podrían otorgarse a través de correo electrónico cumpliendo algunos requisitos de acuerdo a quien fuese el poderdante y expresando el correo electrónico del apoderado judicial.

En el mismo sentido, la demanda se debía presentar enviando el texto de la misma junto con todos sus anexos al correo electrónico de la autoridad judicial correspondiente, como al demandado -a quien también se le podía enviar la documentación y las notificaciones por medio de mensaje de datos a través de medios diferentes al correo electrónico-. Sobre este último aspecto se reguló la obligatoriedad de expresar, bajo la gravedad de juramento, la forma por la cual se había llegado al conocimiento de dicha información.

Para garantizar que el demandado fuese notificado, se facultó el uso de sistemas de confirmación de recepción de los correos o los mensajes de datos y se entendería prestada la notificación dos días hábiles después de su envío -recepción-. Sin perjuicio de lo anterior, se estableció que el demandado podría solicitar la declaratoria de nulidad cuando se presentaran discrepancias en cuanto a la forma en que se realizó la notificación.



El Gobierno previó que los sujetos activos podrían desconocer la información de contacto de la parte pasiva, por lo cual decretó que el juez de oficio o a petición de parte pudiera solicitar a entidades públicas o privadas la dirección electrónica en ellas registradas, esto incluye la información de las diversas plataformas sociales.

Ahora bien, respecto a las notificaciones por estado, estas deberían ser fijadas de forma virtual en la página web del juzgado, salvo los casos que involucraran menores de edad o decretaran medidas cautelares. En cuanto a los traslados, el Gobierno estableció que aquellos que se realizaban fuera de audiencia se realizarían de forma similar a los estados y se entendería realizado una vez pasados dos días desde su envío.

Cuando no fuera posible realizar el envío de la demanda y sus anexos por el desconocimiento de la dirección electrónica o de la dirección del domicilio de la parte demandada, el Gobierno a fin de garantizar su derecho de defensa y la comparecencia de este sujeto procesal, estipuló que era únicamente necesaria su inscripción en el Registro Nacional de Personas Emplazadas.

La realización de las respectivas audiencias también fue modificada por el Gobierno bajo el objetivo de eliminar la presencialidad de las actuaciones y la realización de aquellas etapas o aquellos procedimientos que no resultaran estrictamente necesarios.

Tal como ya se mencionó, la realización de las audiencias sería a través de medios digitales,

haciendo uso así, de video llamadas o llamadas telefónicas, dependiendo de las facilidades de acceso de todas las partes procesales.

Por su parte, el proceso contencioso administrativo fue modificado en cuanto a las excepciones previas, pues, de una parte, su resolución quedó atada a los procedimientos establecidos en el Código General del Proceso en los artículos 100, 101, 102 y 110 y, de otra parte, se facultó al juez a dictar sentencia anticipada en cuatro casos; también se prescribió que los alegatos se presentarían de manera escrita, como también se emitiría la sentencia en esta forma.

De manera similar, los procedimientos de apelación en materia civil, de familia y laboral fueron modificados en cuanto a que la realización de los alegatos debería ser en forma escrita para los últimos y la decisión se daría de forma igualmente escrita en los tres casos.

Finalmente, el Gobierno determinó que el Decreto Legislativo 806 de 2020 estaría vigente por el término de dos años.

Como puede observarse, las medidas que adoptó el Gobierno estaban dirigidas a garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia sin sacrificar la salud y la vida de los servidores judiciales y los usuarios de este servicio -las partes procesales- en medio de una emergencia sanitaria y del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La Corte Constitucional revisó automáticamente la constitucional de esta medida legislativa mediante la Sentencia C-420 de 2020, encontrando que



cumplió con los requisitos de forma exigidos para su expedición, estos son, que hubiera sido suscrito por el presidente de la República y todos los ministros del despacho, que se promulgó en la vigencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto Legislativo 637 de 2020 y, por último, que su expedición estuvo debidamente motivada.

Para realizar el análisis de los requisitos materiales, la Corte dividió las medidas en dos grupos o ejes temáticos, en el primer grupo, se encuentran los artículos 1 a 4 del decreto legislativo y, en el segundo, los artículos 5 a 15, quedando el artículo 16 -vigencia-, el cual analizado en forma independiente.

Las medidas que integran el primer grupo versaron sobre el objeto del decreto legislativo y los deberes procesales impuestos a las partes, mientras que, en el segundo grupo, se realizaron las modificaciones a los diferentes etapas procesales y pre procesales.

Respecto a la finalidad de las medidas del primer grupo, la Corte consideró que estaban encaminadas a disminuir el número de personas involucradas en el desarrollo presencial del servicio de la administración de justicia y, en este sentido, al implementar la prestación del servicio de forma virtual se promovía la disminución de las posibilidades de contagio en la población y en los funcionarios de la rama judicial, como también, a garantizar la continuidad de la prestación del servicio y el acceso a la justicia.

En cuanto al segundo grupo, la Corte evidenció que las medidas promovieron la descongestión judicial ocasionada con la suspensión de términos,

pues, en efecto, se generó un represamiento de demandas, solicitudes, actuaciones y trámites que no pudieron ser resueltas o a los que no se les dio continuidad dada la suspensión de la actividad judicial a causa del aislamiento social; se redujo la eficiencia administrativa en el trámite de los procesos, esto, ya que al levantar la suspensión de términos solamente se permitió que el 20% del personal volviera a los despachos judiciales y se incrementó la conflictividad social lo que llevaría a que se impetraran acciones o procesos judiciales en las diferentes áreas del derecho, toda vez que, en el transcurso del aislamiento se incrementaron, por ejemplo, los despidos sin justa causa, el incumplimiento de contratos y el aumento de la violencia intrafamiliar.

La Corte aclaró que el decreto legislativo no buscaba resolver problemas estructurales del servicio de la administración de justicia que ya se presentaban en tiempos de normalidad, en primer lugar, porque las medidas reguladas son en su totalidad de carácter temporal y, en segundo lugar, porque las medidas buscaban simplificar y agilizar el trámite de los procesos bajo la regla general de la virtualidad, pero manteniendo la aplicación de los procedimientos ordinarios cuando no fuese factible o necesario el uso de las medidas extraordinarias.

Sobre este aspecto, la Corte sostuvo -y de acuerdo a los pronunciamientos del Gobierno- que no todas las partes procesales podían acceder a las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluyendo a las autoridades judiciales, por consiguiente, previó la excepción de la nueva regla general, garantizando el debido proceso de estas personas.



Bajo este sentido, la Corte afirmó que le correspondía al juez determinar si el proceso se debe adelantar de manera virtual o presencial, para esto, debía verificar las condiciones particulares de quienes acuden al servicio de administración de justicia, esto, a su vez, permitió que se garantizara la igualdad procesal de las partes y verificar si el proceso requería algún ajuste que permitiera garantizar el derecho de los más vulnerables, esto incluye, personas con discapacidades -de especial protección constitucional, entre otras, las leyes 324 de 1996, 982 de 2005, 1346 de 2009 y 1618 de 2013.

Adicionalmente, la Corte advirtió que la implementación temporal de los procesos judiciales a través de medios digitales más allá de impedir que se agravara la congestión judicial -promoviendo la

continuidad de los procesos- permitió que una parte de la población se activara económicamente, puesto que el sector legal incluye no solo a los abogados litigantes, sino también a sus colaboradores.

Es preciso señalar, que el Gobierno nacional evidenció, entre las razones por las cuales resultaba necesario implementar las medidas del decreto legislativo, el hecho de que ninguna norma ordinaria previa al uso obligatorio de las tecnologías de la información y las comunicaciones, puesto que, las normas procesales sí bien facultan la realización de algunas actuaciones por medio digital, como el caso de las notificaciones, la asistencia a audiencias cuando no sea factible acudir de forma presencial, previa autorización del juez, establecía una regla general de presencialidad.



La siguiente razón otorgada por el Gobierno y verificada por la Corte es la imposibilidad de adoptar la implementación de una justicia digital por medio de normas ordinarias, ya que los diferentes estatutos procesales como el Código General del Proceso, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, tienen reserva de ley estatutaria, por lo cual, su modificación no podía realizarse por medio de un decreto reglamentario o por un acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura.

Aunado a esto, la modificación de estos estatutos por la vía ordinaria, a través del proceso en el Congreso de la República, no permitía la inmediatez que requería la gravedad de la emergencia, resultando entonces, poco idóneo e ineficaz. En se orden de ideas, la Corte otorgó argumentos similares respecto de implementar la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones por medio de los acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura, pues, de haberse realizado de esta forma, simplemente se facultaría a las autoridades judiciales al uso de las tecnologías, más no, se implementaría su uso obligatorio y preferente.

Una vez realizadas las anteriores precisiones generales, la Corte estudió algunos artículos en forma individual.

Para la Corte, el artículo tercero -deberes de los sujetos procesales- contribuyó a la implementación adecuada de la virtualidad en la administración de justicia, no imponiendo cargas desproporcionadas a las partes del proceso, en cuanto, lo que pretendió,

es la agilización del proceso. Resaltó la Corte, que el contenido de este artículo difiere del contenido del artículo 78 del Código General del Proceso, ya que este no impuso el deber de asistir a las audiencias en forma virtual, ni obligaba a enviar las todas comunicaciones de manera simultánea al juzgado y a la parte demandada.

El artículo 4 -deber de proporcionar las piezas procesales en poder de los sujetos procesales- era necesario, toda vez que permitió que el proceso no se dilatará en forma innecesaria, pues al laborar desde casa los funcionarios judiciales no podían acceder al expediente y, a pesar de que el Consejo Superior de la Judicatura había iniciado la implementación del plan de digitalización de los archivos judiciales, aún no se encontraba consumada esa tarea. Adicional a esto, como en el caso anterior, esta medida no implicaba una carga desproporcionada a las partes procesales.

Sí bien podría decirse que el Código General del Proceso regulaba un tema similar, para la Corte fue claro que esto no era así, toda vez que, el artículo 126 ibidem versaba sobre la pérdida o destrucción total o parcial del expediente que es una situación diferente a la planteada en el artículo cuarto del decreto legislativo, por lo tanto, para la Corte no existía en el ordenamiento jurídico norma alguna que obligara a las partes a suministrar la documentación que reposara en su poder a fin de adelantar alguna actuación procesal.

El artículo 5 -otorgamiento del poder- estaba dirigido a eliminar la posibilidad de contagio del Covid-19, por lo cual la Corte aclaró que es cierto



que las notarias habían funcionado en el desarrollo de la emergencia y habían implementado los protocolos de bioseguridad, no obstante, el hecho de tener que acudir el usuario hasta sus instalaciones traía consigo la posibilidad de contagio.

Cabe señalar que la realización de la presentación personal del poder incluía un gasto económico que no era accesible para toda la población, especialmente dada la crisis económica, como tampoco era factible el uso de la firma digital, que por un lado requiere un proceso que podría retrasar e impedir el acceso a la justicia y, por el otro, también conllevaba un costo económico que no se justificaba en la realidad vivida.

En este punto, la Corte recordó que el principio de buena fe permitía otorgar poderes sin necesidad de firma alguna y que el juez tiene la facultad de verificar que el poder en realidad se haya conferido de acuerdo a la voluntad de la persona durante el proceso judicial.

La Corte evidenció que esta medida no estaba contemplada en la normatividad ordinaria, por el contrario, en el Código General del Proceso se establecía la obligatoriedad de la firma digital cuando se confiere un poder por medio de mensaje de datos y la Ley 527 de 1999 exigía la certificación de dicha firma. Para la Corte resultaba evidente que se requería de una norma de rango legal para modificar las disposiciones anteriormente mencionadas.

El artículo 6 -presentación de la demanda por medio digital- contribuyó a prevenir el contagio

de Covid-19 y a agilizar los procesos judiciales, sin imponer cargas desproporcionadas a la parte demandante, de igual forma, el envío de la demanda y sus anexos -salvo cuando se soliciten medidas cautelares- antes de ser admitida por el juzgado, para la Corte, no afectaba el derecho a la defensa de la parte demandada, ni permitía que se generaran confusiones respecto a qué documento se debía contestar, tampoco amplió en forma alguna el término de contestación de la demanda, por lo que no implicaba un desequilibrio en el proceso o una afectación al debido proceso, pues como la Corte indicó, la parte demandante contaba con el tiempo del término de prescripción para impetrar la demanda y planear las estrategias para el litigio, mientras que la parte demandada contaba únicamente con el término de traslado para realizar la misma actividad -estas mismas circunstancias se presentan en el desarrollo del proceso ordinario-.

La Corte fue certera al afirmar que el desconocimiento de la dirección electrónica de los testigos, peritos o terceros no podía significar la inadmisión de la demanda, puesto que, la participación de estos no afectaba en forma sustancial el desarrollo del proceso y su ausencia no impedía la adopción de una decisión de fondo que resolviera el conflicto, por lo cual condicionó este precepto.

Para la Corte, las disposiciones del Código General del Proceso, el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social y del Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente a la crisis afrontada resultaban insuficientes e inadecuados, porque exigían que la demanda fuera presentada en forma física y únicamente eximían el



cumplimiento de dicho deber en aquellos juzgados donde se hubiera habilitado el plan de justicia digital y no promovían la agilización del proceso de notificación y, por ende, del proceso. Además, al ser normas con rango de ley estatutaria requerían que su modificación se realizara con normas del mismo rango legal.

En cuanto al artículo 7 -audiencia- la Corte dio dos razones por las cuales consideró que la medida era necesaria, en primer lugar, ayudó a prevenir el contagio en aquellos casos en lo que se debía realizar audiencias presenciales, toda vez que reducía el número de participantes y, en segundo lugar, previno posibles nulidades, esto, cuando los magistrados -si se trata de un ente colegiado- presentaban problemas de conectividad y no podían estar virtualmente presentes en la audiencia y, de otra parte, al no requerirse la asistencia de la totalidad de los magistrados, los no presentes, podían aprovechar ese tiempo para tramitar otros procesos.

Cabe agregar que el medio elegido para la realización de la audiencia se puede concertar -previa autorización del juez- por parte de algún funcionario del despacho y no necesariamente debía ser a través de video llamada, pues el decreto legislativo previó que se podía asistir en forma telefónica a la audiencia de ser necesario. Esto, bajo el principio de buena fe -certeza de la legitimación de las partes- y el desarrollo del deber de colaboración.

Para la Corte, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la realización

de las audiencias no supuso ninguna afectación al principio de inmediatez, pues este, no obliga a una aproximación física entre el juez y las partes, por el contrario, permite que el juez conozca de viva voz las razones de las partes.

Al igual que las medidas ya analizadas, la Corte consideró que no existía en el ordenamiento norma que ordenara la práctica de audiencias de manera virtual, podría decirse que el artículo 107 del Código General del Proceso facultaba que el juez autorizara, excepcionalmente, la participación virtual en una audiencia. De igual manera, la norma ordinaria al tener un rango legal requería norma con el mismo rango para realizar su modificación.

El artículo 8 -notificaciones personales- permitió que las notificaciones procesales se realizaran por medio de correo electrónico o a través de mensaje de datos, esto, permitió a su vez, que este acto procesal no se viera afectado por el Covid-19, pues las formas de notificación previstas en el ordenamiento ordinario, requieren la movilización y el contacto entre personas. En el mismo sentido, eliminó la carga económica propia de este proceso.

En cuanto al término de 2 días establecidos para que se entienda surtida la notificación, la Corte argumentó que es adecuado, siempre y cuando el término empiece a contarse desde la recepción del acuse de recibido -para lo cual se podían implementar sistemas de confirmación- y no desde el momento en que se envió la notificación -la Corte condicionó los artículos 8 y 9 bajo este entendido-, pues lo que buscaba era permitirle al notificado que revisara la bandeja de entrada de su correo, ya que



no todas las personas revisan continuamente su correo electrónico o no tienen acceso al servicio de internet, permitiendo acudir a los usuarios a lugares como las sedes municipales que les facilitarían el acceso al internet.

La posibilidad de que el juez solicitara la información del demandado a entidades públicas o privadas permitió que se utilizaran todos los medios suficientes para garantizar la comparecencia de este al proceso, sin recurrir directamente al emplazamiento garantizando así el derecho de defensa de la parte pasiva del proceso.

La Corte aclaró que, primero, este procedimiento no vulneraba la privacidad del demandado, en tanto, este suministro de la información en forma voluntaria a las diferentes plataformas o entidades, sabiendo incluso que en ocasiones estas serían públicas y, segundo, que debía entenderse que la información solicitada -especialmente en redes sociales- recaerá sobre personas que no tienen la obligación de tener su correo electrónico en las bases de datos de las entidades del Estado -como los abogados, comerciantes, etc.-, pues como puede concluirse, la información ya reposaba en manos del Estado.

No obstante, el interesado sí debe indicar la forma en la cual accedió a la información de contacto a fin de garantizar los derechos a la intimidad y al debido proceso de la persona que debe ser notificada, como también salvaguardar el adecuado funcionamiento de la administración de justicia.

Esta facultad no estaba prevista en el ordenamiento jurídico ordinario en forma suficiente y adecuada,

pues, no permitía que se suprimiera la citación para la notificación personal y de la notificación por aviso, no obligaba al demandante a entregar la dirección electrónica de la contraparte, no fijaba el plazo para entenderse surtida la notificación y no facultaba al juez a solicitar la información de contacto ni facultaba a la parte interesada a solicitar la nulidad de la notificación.

Sobre este último punto, la Corte sostuvo que no bastaba la mera afirmación de que la parte interesada no recibió la notificación, sino que debía presentar las pruebas necesarias para demostrar tal situación.

La Corte verificó la necesidad del artículo 9 del Decreto Legislativo 806 de 2020 -notificación por estados y traslado-, con lo que se redujo el número de trámites que debía realizar el juzgado de manera presencial, reduciendo también, el número de formalismos y ritualidades por parte del funcionario judicial permitiendo que la parte interesada realizara directamente este proceso en forma virtual, evitando así la aglomeración en el despacho judicial.

Para la Corte el artículo 295 del Código General del Proceso no permitía los mismos objetivos de la medida, pues, condicionó la publicación de los estados por mensaje de datos a los casos en los que se demuestre la existencia de recursos técnicos, ni contemplaba las demás disposiciones de la medida del artículo noveno del decreto legislativo.

Por su parte, el artículo 10 era necesario para simplificar los trámites y evitar el desplazamiento de la persona que debía realizar el emplazamiento. Adicionalmente, la Corte argumentó que en la



actualidad los medios de comunicación diferentes al internet han perdido su relevancia, pues, las personas ya no optan por el periodo impreso ni por la televisión o la radio, y se han desplazado significativamente al uso del internet.

Por lo anterior, publicar únicamente los emplazamientos en el Registro Nacional de Personas Emplazadas, el cual se podía verificar a través de la pagina web -haciendo uso del internet- garantizaba el derecho de defensa y el principio de publicidad de las actuaciones judiciales.

Al igual que las medidas anteriores, su implementación requería norma con fuerza de ley.

El artículo 11- envío de comunicaciones, oficios y despachos de forma digital- suprimió la necesidad de realizar el envío físico de estos documentos y permitió que se presumieran auténticos y facilitando el trámite de los procesos judiciales.

La Corte señaló, que el artículo 111 del Código General del Proceso únicamente faculta a las partes a enviar dicha información o documentos mientras que la medida estudiada obliga a que su envío se realice por medio electrónico. En este sentido, se requería una norma con fuerza de ley para modificarla.

La necesidad del artículo 12 -resolución de excepciones en lo contencioso administrativo- también fue comprobada por la Corte, quien sostuvo que al modificar el artículo 180 del Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se agilizaba el trámite de las excepciones previas y mixtas al reducir el número de audiencias requeridas,

puesto que en aquellos casos que no se requiera la practica de pruebas el juez podrá dictar sentencia de manera escrita, mientras que, en los casos que se requiriera la práctica de pruebas el juez debería decretarlas en el auto que citaba a audiencia y practicarlas en la audiencia inicial, evitando que la suspensión de la audiencia inicial a fin de practicar las pruebas y previniendo el contagio del Covid-19.

A diferencia de la norma precitada, la medida del artículo 12 estableció una regulación sistemática del trámite para resolver las excepciones fijando que el término de traslado de estas es meramente operativo e instrumental. Al igual que las medidas anteriores, al modificar el artículo 180 de la norma ibidem requería ser adoptado por medio de norma con rango legal.

El artículo 13 -sentencia anticipada en lo contencioso administrativo- para la Corte, permitió resolver de manera ágil los procesos omitiendo algunas etapas procesales no necesarias, lo que llevaría a aliviar la congestión judicial. Por otra parte, en los casos en lo que se requería la presencialidad, al disminuir el número de audiencias disminuyó a su vez la posibilidad de contagios.

La Corte afirmó que, al aplicar este artículo junto a la medida del artículo 12 -previamente visto- no se dilataba el proceso, pues las excepciones debían ser resueltas en la audiencia inicial, otorgando al juez una nueva causal que le permitiría la terminación del proceso cuando observara que se encontraba probada alguna excepción mixta -caducidad, cosa juzgada, transacción-.



De otra parte, la Corte argumentó que las partes no perdían la oportunidad procesal de presentar sus alegatos respecto a las excepciones, ya sea en el término de traslado, en la parte inicial del proceso o al finalizar el proceso -cuando se resuelvan excepciones mixtas atadas al fondo del proceso-. En todo caso, el juez debía velar por la garantía al derecho de contradicción de la parte que resultara afectada, bien porque tuvo la oportunidad de recorrer el traslado de las excepciones, porque está habilitado para recurrir la decisión que las declara probadas o bien porque fue escuchada en audiencia en relación con el asunto.

La Corte puso de presente que el estatuto procedimental de lo contencioso administrativo no contemplaba disposiciones que facultaran al juez administrativo para proferir sentencia anticipada en las condiciones que prevé esta medida y, por lo tanto, su modificación requería norma con fuerza de ley.

Los artículos 14 y 15 -apelación de sentencias- permitieron que los procesos que se realicen de acuerdo a la presencialidad fueran más ágiles al prevenir la interacción de las partes en audiencia y al limitar el acceso a las sedes judiciales, respecto de los asuntos que se tramitan en forma virtual, las medidas promovieron, de igual forma, que el proceso se tornara más ágil al disminuir el número de audiencias, permitiendo presentar los alegatos y la propia sentencia únicamente en forma escrita, ayudando de esta forma a la descongestión judicial.

La Corte no podía ignorar el hecho de que la oralidad en la administración de justicia es un principio que se ha venido implementando a fin de

brindarle celeridad a los procesos, favoreciendo la inmediación, acercando el juez a las partes y generando condiciones que propicien la simplificación de los procedimientos, sin embargo, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia ya preveía algunas excepciones a esta regla. Aunado a esto, la Corte aclaró que “[n]o existe tratado internacional ratificado por Colombia que contemple una regla según la cual la oralidad sea el único mecanismo legítimo para tramitar judicialmente reclamos relacionados con derechos laborales o sociales”.

En este punto, cabe recordar que la Constitución reconoce un amplio margen de libertad de configuración al legislador ordinario y excepcional, por lo cual este puede diseñar los procedimientos judiciales, implementando o eliminando los procesos que sean necesarios a fin de garantizar la tutela efectiva de los derechos, como también, imponiendo a las partes, ya sean estas el demandante, el demandado y al mismo juez, cargas procesales -artículo 95.7 de la Constitución Política- siempre y cuando sean proporcionales y no les represente alguna limitación al acceso al servicio de administración de justicia, tal como lo son las cargas impuestas por el decreto legislativo -salvo la obligación del artículo 6 frente a los terceros, peritos o testigos-.

Por último, la Corte analizó la vigencia del Decreto Legislativo 806 de 2020 evidenciando que la falta de certeza en cuanto a la duración del virus y los posibles rebotes del mismo impedía determinar de manera precisa hasta qué fecha se requeriría la implementación de las medidas analizadas, no



obstante, la Corte señaló que su implementación no podía ser intermitente, pues, el Gobierno debe proporcionar seguridad jurídica a las actuaciones judiciales a fin de garantizar a su vez el debido proceso -artículo 29 de la Constitución Política-. Por consiguiente, determinar una vigencia de dos

años, no resultaba desproporcionada bajo ningún precepto constitucional.

En síntesis, la Corte Constitucional consideró que el Decreto Legislativo superó el análisis material por las siguientes razones:

El **juicio de finalidad** quedó superado porque las medidas estaban encaminadas a i) garantizar el acceso al servicio de administración de justicia, ii) garantizar la salud de los funcionarios y de los usuarios del servicio de administración de justicia y, iii) activar la economía del sector legal.

Los **juicios de conexidad material y motivación suficiente**, satisfechos, porque las medidas implementadas encontraban su razón de ser, no solo en los considerandos propios del Decreto Legislativo 806 de 2020 -conexidad interna-, sino también en los del Decreto Legislativo 637 de 2020, por el cual se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica -conexidad externa.

Los **juicios de no contradicción específica, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad** fueron superados, porque las medidas revisadas no afectaban preceptos constitucionales o del bloque de constitucionalidad, como tampoco afectaba derechos intocables o los mecanismos para su defensa, por el contrario, las medidas promovieron el adecuado funcionamiento del servicio de administración de justicia de acuerdo a los parámetros nacionales e internacionales como tampoco superaron las facultades otorgadas al ejecutivo excepcionalmente.

El **juicio de incompatibilidad**, fue superado porque el Gobierno nacional aportó las razones por las cuales las normas procedimentales ordinarias resultaban incompatibles con la emergencia sanitaria y el estado de emergencia y, por lo tanto, era necesario suspenderlas o modificarlas; por esta misma razón, se superó el **juicio de necesidad** en su ámbito jurídico y fáctico, pues las medidas eran necesarias para garantizar la salud, el acceso a la justicia en igualdad de condiciones, el debido proceso y la economía del sector jurídico o legal.



El juicio de proporcionalidad, fue solventado porque las medidas, si bien imprimieron algunas cargas a los sujetos procesales, estas no impidieron el acceso al servicio de administración de justicia, por el contrario, promovieron la celeridad y la agilidad de los procesos. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte condicionó algunos apartados de los artículos 6,8 y 9 que afectaban la proporcionalidad del decreto legislativo.

Finalmente, el decreto legislativo previó que las normas de procedimiento ordinarias y la presencialidad se aplicara a aquellas actuaciones en las que no se requería el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones o en aquellas en que no se podía acceder a estas, garantizando así el derecho de acceso a la administración de justicia a toda la población e impidiendo que se presentaran actuaciones discriminatorias **-juicio de no discriminación-**.

En consecuencia, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 6 bajo el entendido que el desconocimiento de la dirección electrónica de los testigos, peritos o terceros no podría significar la inadmisión de la demanda. La exequibilidad del artículo 8 y el párrafo del artículo 9m bajo el entendido que el término allí dispuesto empezaría a contarse cuando el iniciador recepcione, acuse de recibo o se pueda realizar por otro medio en donde permita constatar el acceso del destinatario al mensaje. Y la exequibilidad *-simple-* de las medidas restantes del Decreto Legislativo 806 de 2020.

De manera muy sucinta puede señalarse que la Corte enfatizó en que las modificaciones procedimentales a la prestación del servicio de justicia debían garantizar no solo el debido proceso, sino la accesibilidad de las personas que por sus condiciones presentaban barreras de acceso al servicio en forma virtual, para garantizar así, el

derecho a la igualdad de trato y la igualdad de todas las personas frente a la ley.

Esta medida, tal vez representa la más importante de las medidas adoptadas en el estado de excepción que nos ocupa, puesto que fue tan acertada, que el legislativo la adoptó por ley como un instrumento ordinario en la justicia colombiana. Fue así que, mediante la Ley 2213 de 2022, cuyo objeto es adoptar como legislación permanente las normas contenidas en el Decreto Ley 806 de 2020 con el fin de implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los



procesos arbitrales. Adicionalmente, y sin perjuicio de la garantía de atención presencial en los despachos judiciales, salvo casos de fuerza mayor, pretende flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia con el uso de las herramientas tecnológicas e informáticas como forma de acceso a la administración de justicia.

E. Agro, comercio, empresas y sociedades:

Se expidieron 10 decretos en los que se evidencia un propósito transversal: lograr con todas las medidas adoptadas la garantía de los derechos al trabajo, al mínimo vital, a la libre empresa, a la alimentación y, con ellos, la adecuada calidad de vida de las personas relacionadas con estos sectores. De las loables medidas adoptadas en estos decretos legislativos se resalta en forma especial, la de regular los precios de alimentos de la canasta básica y de medicamentos, por su alcance al impactar significativamente y en forma universal a la ciudadanía, con mayor énfasis, a las poblaciones menos favorecidas.

F. Laboral y pensiones:

En el marco de la pandemia por Covid-19 el papel del Estado como garante y benefactor con la ciudadanía se hizo aún más necesario, en cuanto las personas quedaron considerablemente

limitadas en cuestiones que les permitía satisfacer sus necesidades de manera autónoma. El principal mecanismo con el que contaron los colombianos para su sustento fue el empleo y, sin embargo, “Para el 2020, la tasa de desempleo fue 15,9%, lo que representó un aumento de 5,4 puntos porcentuales frente al año 2019 [10,5%].”¹³ Ante este devastador panorama fue necesario que el Gobierno adoptara medidas dirigidas, bien, a la protección de los empleos que se podían mantener o, a la garantía de alternativas para apoyar a quienes definitivamente quedaron sin un ingreso. Con estos propósitos se expidieron 9 decretos y entre ellos se resaltan: i) la creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal con un subsidio directo al pago de nómina de trabajadores; ii) las medidas alternativas que se crearon ante la imposibilidad, en algunos casos, de mantener los empleos, tales como el retiro de cesantías, la protección al cesante y la protección de las cotizaciones a pensión. El tema de las pensiones se tornó singularmente delicado, pues los derechos pensionales requerían una especial y delicada protección en cuanto se trata de garantías futuras de una vida digna y de contar con los recursos para atender las necesidades en la vejez.

G. Contratación pública y planeación:

En relación con la contratación pública se expidieron 5 decretos que velaron por la adaptación y ajuste del usual funcionamiento de las actuaciones públicas a las condiciones requeridas por el contexto de

¹³ Boletín técnico Mercado laboral. DANE. (diciembre 2020). En: <https://www.dane.gov.co> > ech > bol_empleo_dic_20



la crisis. Al respecto, es pertinente mencionar que para la adecuada atención y reacción a una situación de esta naturaleza no solo era necesario disponer de los recursos necesarios, sino también era sumamente necesaria la voluntad, la capacidad y la posibilidad de cumplir las funciones públicas de manera novedosa y alternativa. Por ejemplo, algo tan primordial como el acceso al mercado internacional para la adquisición de insumos de protección contra el Covid-19 no dependió exclusivamente de la disposición de los recursos, sino también de la flexibilización en la negociación y el proceso de contratación.

H. Educación:

Para el caso del sector de la educación resultó retador y problemático identificar cómo las medidas adoptadas en los 5 decretos cumplirían realmente el objetivo de garantizar el derecho fundamental a la educación. Más allá del acceso a los créditos para educación superior o el acceso al programa de alimentación para la educación preescolar, primaria, básica y secundaria, se consideró que el pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación estaba ligado a varios otros factores determinantes, tales como el acceso a medios electrónicos a través de los cuales se dictaron las clases, el nivel de estrés y la salud emocional de los niños, niñas y adolescentes, así como la calidad de la educación recibida en lo que se refiere a metodologías del aprendizaje y las evaluaciones implementadas, factores que no fueron tenidos en cuenta por el Gobierno y, por lo cual, resultó complejo identificar cómo las medidas adoptadas se encaminaban al

objetivo de garantizar efectivamente el derecho fundamental a la educación, y por consiguiente a conjurar los efectos de la crisis en este sector.

En este sector, resaltamos la expedición del Decreto Legislativo 533 de 2020, mediante el cual el Gobierno nacional adoptó medidas destinadas a “garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en medio de la crisis generada por la pandemia del Covid-19.”

La medida buscó ampliar la operación de las nuevas modalidades del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para consumo del complemento nutricional en los hogares, enfocado a los menores del sector educativo oficial, atendiendo los escenarios de virtualidad en que se desarrolló la actividad escolar a raíz de la pandemia.

En el análisis de validez constitucional del Decreto Legislativo 533 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*”, la Corte Constitucional verificó el cumplimiento de los requisitos procedimentales o formales y concluyó que los cumplió a cabalidad, pues se dictó con la firma del presidente de la República y de todos los ministros, habiéndose promulgado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual fue a su vez declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020.



Seguidamente, se acreditó la exigencia de motivación con una adecuada parte considerativa del en el decreto legislativo que hizo referencia a las razones fácticas y normativas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y a aquellas que justificaron las medidas que se adoptaron, relativas a permitir: (i) que el PAE se ofreciera en casa y no en las instituciones educativas, y (ii) que los recursos correspondientes al criterio de distribución de equidad, destinados al mejoramiento de la calidad

educativa, pudieran ser girados a los departamentos y no solo a los municipios, mientras permaneció vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19.

Luego, la Corte estudió la justificación de las normas contenidas en el decreto legislativo, para lo cual aplicó los juicios de materialidad propios en el ejercicio del control de constitucionalidad, así:

Juicio de finalidad: La Corte indicó que las medidas adoptadas tuvieron finalidades precisas y, de manera general, buscaron evitar que se agravara la crisis derivada del estado de emergencia. Sostuvo que el artículo 1º del Decreto 533 de 2020 evitó que se afectara el derecho a la educación de los menores porque posibilitó que consumieran un complemento nutricional en sus hogares, indispensable para el aprendizaje. Agregó que facilitó que las familias acataran las medidas de aislamiento social, lo cual era necesario para superar la pandemia. La Corporación apuntó que, a la vez, las medidas de los artículos 2º y 3º posibilitaron la materialización del Programa de Alimentación Escolar en casa porque garantizó una pronta ejecución de los recursos por parte de los departamentos. Por lo tanto, concluyó que se cumplió el juicio de finalidad.

Juicio de conexidad material: La Corte expresó que las disposiciones guardaron relación de conexidad con las consideraciones que tuvo en cuenta el presidente de la República para adoptar el Decreto Legislativo 533 de 2020 y tuvieron un nexo directo y específico con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

Sostuvo la Corte que, en la parte motiva del Decreto Legislativo 533 de 2020, se indicó que las medidas implementadas contribuyeron a fortalecer el aislamiento preventivo en favor de la salud pública y el bienestar de los menores estudiantes y, a la par, ofrecieron la posibilidad de que los menores matriculados en instituciones oficiales recibieran el complemento nutricional del Programa de Alimentación Escolar en sus hogares, lo que facilitó que pudieran estudiar en condiciones dignas, que no padecieran de hambre y que cumplieran con las medidas de aislamiento preventivo tendientes a proteger su salud, su vida y la de los terceros que los rodean.



Igualmente, la Corte aseguró que fue clara la relación entre las consideraciones que tuvo el presidente para expedir el Decreto Legislativo 533 de 2020 y las medidas de los artículos 2º y 3º, porque según el artículo 16.3 de la Ley 715 de 2001, “*el criterio de Equidad del Sistema General de Participaciones para educación, solo se podrá distribuir a cada distrito o municipio*” (subrayado fuera de texto) y, de acuerdo con el inciso 4º del artículo 17 de la referida ley, los recursos destinados para el mejoramiento de la calidad solo pueden ser girados a los municipios (certificados y no certificados), pero no a los departamentos. Por lo tanto, surgió la necesidad de estas medidas que dieron cabida para que los departamentos también recibieran recursos y se ampliara la cobertura del programa alimentario. Bajo tales argumentos, indicó la Corte que se cumplió con el juicio de conexidad material.

Juicio de motivación suficiente: La alta Corporación afirmó que el Gobierno nacional explicó de manera adecuada las razones por las que era necesario ampliar el Programa de Alimentación Escolar para el consumo en los hogares, incluso durante la época de receso escolar y el por qué para agilizar esta operación se necesitaba girar los recursos del criterio de equidad a los departamentos. Al encontrar motivos más que suficientes para la emisión del decreto legislativo, la Corte dio por superado el juicio de motivación suficiente.

Juicio de ausencia de arbitrariedad: Concluyó la Corte Constitucional que ninguna de las medidas que integraron el decreto legislativo comprometían la garantía y el ejercicio de los derechos fundamentales o pusieron en riesgo la vigencia del Estado de derecho, como tampoco interrumpieron el normal funcionamiento de las ramas del poder público. Por el contrario, protegieron los derechos de los niños, niñas y adolescentes vinculados al sistema educativo oficial y garantizaron la educación y la seguridad alimentaria. En ese orden de ideas, las medidas superan ampliamente el juicio de ausencia de arbitrariedad.

Juicio de intangibilidad: La Corte dijo brevemente que, del objeto del decreto legislativo no era posible inferir que tuviera como efecto restringir los derechos que la jurisprudencia constitucional ha calificado como intangibles. Por ello, al no propiciar afectación alguna en este aspecto, encontró satisfecho el juicio de intangibilidad.



Juicio de no contradicción específica: El cuerpo colegiado explicó que las medidas que adoptó el Decreto Legislativo 533 de 2020, no fueron contrarias a alguna disposición en particular de la Constitución Política, tampoco desconocieron el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el estado de emergencia, ni sus medidas tuvieron por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, ampliaron el alcance del Programa de Alimentación Escolar para que los menores matriculados en colegios oficiales pudieran recibir un complemento nutricional adecuado en sus viviendas y en época de receso escolar. Reseñó la Corte que esta medida, que incluyó la efectiva y pronta participación de los departamentos, cumplió el deber estatal de proporcionar progresivamente el derecho a la educación, manteniendo las garantías sobre el aprovisionamiento de los recursos. Por tanto, estimó la Corte, que las medidas superaron efectivamente el juicio de no contradicción específica.

Juicio de incompatibilidad: La Corte argumentó que el Gobierno expresó las razones por las cuales las normas ordinarias modificadas de manera transitoria eran incompatibles con las medidas que debían adoptarse para garantizar de forma ágil la continuidad del Programa de Alimentación Escolar en la modalidad de complemento alimentario para consumo en casa. Sobre el tema, dijo que el decreto legislativo explicó por qué las normas vigentes no permitían que el programa alimentario operara por fuera de los establecimientos educativos, ni habilitaban a que los recursos de calidad del criterio de equidad se giraran a los departamentos, herramienta necesaria para agilizar la ejecución del PAE en casa. Según la Corte, todo ello justificó la medida excepcional. Por tales motivos, dio por superado el juicio de incompatibilidad.

Juicio de necesidad: La Corte Constitucional consideró que las medidas permitieron superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, por lo que fueron evidentemente necesarias para tales fines. Indicó que garantizar el Programa de Alimentación Escolar en casa, resultó útil para impedir que se afectara el derecho a la educación de una población vulnerable y evitó que se propagara el Covid-19 al viabilizar las medidas de aislamiento de los menores y sus familias. Permitió que los departamentos recibieran de manera directa los recursos del Sistema General de Participaciones en educación, agilizando su ejecución e impidiendo que se prolongaran los efectos adversos de la crisis. De otra parte, el ordenamiento jurídico ordinario no preveía mecanismos suficientes para cumplir con los objetivos perseguidos por el decreto legislativo, ya que impedía que el complemento alimentario se suministrara en los hogares y durante la época de receso escolar y no autorizaba que



los departamentos recibieran directamente los recursos de calidad, pese a ser los encargados de garantizar la alimentación en los municipios no certificados y ejecutar los recursos de la bolsa común que financia el Programa alimentario. Todo ello, según la Corte, tornó más que imperiosa la medida y, por lo tanto, el juicio de necesidad se declaró satisfecho.

Juicio de proporcionalidad: Resaltó la Corte que la medida de habilitar el Programa de Alimentación Escolar en casa era razonable ante la imposibilidad de prestar este servicio en los establecimientos educativos, como consecuencia de las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno nacional. Su extensión para la época de vacaciones no fue desproporcionada porque quienes proveen los alimentos para los menores en esta época, bien sean sus padres o cuidadores, también se encontraban cobijados por la medida de aislamiento.

Igualmente, la Corte dijo que era razonable que el Programa de Alimentación Escolar 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 retomarían las clases presenciales hasta tanto no se levantara aquella.

Encontró también, que las medidas de los artículos 2º y 3º eran proporcionales, porque, si bien representaron 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 fue temporal y necesaria para agilizar la ejecución de los recursos del Programa de Alimentación Escolar en época de crisis.

Agregó la Corte que, si se tiene en cuenta que el Programa de Alimentación Escolar se financiaba con rentas exógenas, era razonable que el legislador extraordinario tuviera un margen más amplio de configuración para definir su destinación, así como para determinar que las entidades territoriales debían atender las instrucciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Al hallar el juicio de proporcionalidad justificado, lo encontró satisfecho.

Juicio de no discriminación: La Corte dijo que ninguna de las medidas que integraron el Decreto Legislativo 533 de 2020, suponían una forma de discriminación, ni sus disposiciones otorgaron algún trato diferente en relación con otros sujetos. Por ello, está superado el juicio de la no discriminación.



La Corte Constitucional precisó que el decreto legislativo permitió que el complemento nutricional del Programa de Alimentación Escolar se brindara en los hogares de los estudiantes del sector oficial y, para agilizar la ejecución de los recursos que lo financiaban, incluyó 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 las disposiciones del Decreto Legislativo 533 de 2020, se supeditó al término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19.

Después de reiterar su jurisprudencia acerca de las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de decretos legislativos y de realizar una descripción analítica de la norma, la Corte Constitucional consideró que aquellas se satisfacían por el Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020, declarando su exequibilidad condicionada para el caso de los municipios no certificados, evento en el cual los recursos fueron administrados por el respectivo departamento.

Con la expedición del Decreto Legislativo 533 de 2020, al garantizar el acceso al Programa de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes del sector educativo oficial, se reafirmó particularmente, que los menores son sujetos de especial protección constitucional y que sus derechos son prevalentes sobre el resto de la población. Bajo esa óptica, la Sentencia C-199 de 2020, en el examen de validez realizado al referido decreto, aportó y reiteró conceptos trascendentales

para el desarrollo del derecho constitucional desde el enfoque de derechos humanos y fundamentales, tales como la dignidad humana, la salud, la vida con calidad, la educación, entre otros, pero con la esencial particularidad que en este evento, como ya se anotó, corresponden a los mencionados sujetos especialmente protegidos por la Constitución Política, lo que resulta más notorio aún en época de la crisis derivada de la pandemia del Covid-19, que originó circunstancias de diversa afectación a la población.

I. Cultura y entretenimiento:

Al analizar las medidas adoptadas y los objetivos propuestos en los 4 decretos legislativos categorizados en el sector cultura y entretenimiento se hizo necesario resaltar un punto importante. Se trató de la naturaleza sistemática, engranada e interconectada que tiene el Estado colombiano y, a su vez, entre las ramas del poder público, entre sectores y entidades identificándose una valiosa colaboración armónica para el óptimo funcionamiento del Estado en general y con una adecuada respuesta a la pandemia de manera más específica. Es relevante hacer esta mención, en cuanto el presente informe se centra en el estudio de las medidas adoptadas y su relación con la persecución de objetivos en pro de la integridad de la población. Por las características ya mencionadas de la organización y estructura del Estado, es posible ver una situación como la que se presentó entre el sector de los juegos de suerte y azar y el sistema de salud. Las medidas implementadas para el primero, no solo tuvieron como objetivo procurar la reactivación del sector en sí mismo, sino aportaron a



la consecución de recursos para el sistema de salud. Se evidenció cómo una medida adoptada en un sector aparentemente ajeno y lejano al sistema de salud acarrearía posibilidades de prestar un mejor servicio a la población. Lo anterior, sin demeritar ni desconocer que dentro de los decretos legislativos expedidos se adoptaron medidas que pretendían proteger y garantizar los derechos fundamentales de quienes son la base de la cadena de producción del sector cultural y a quienes el aislamiento afectó con gran intensidad el nivel de sus ingresos y su calidad de vida.

En esta materia, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 576 de 2020, mediante el cual adoptó un conjunto de medidas dirigidas a impulsar la recuperación económica del sector de juegos de suerte y azar, e impidió la extensión de los efectos de la pandemia Covid-19 en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El Decreto Legislativo 417 de 2020, además de ser el decreto legislativo mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, señaló el deber del Gobierno nacional de adoptar mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, facultándolo a disponer, en caso de ser necesario, sobre las operaciones presupuestales necesarias para cumplir con el objetivo de dichas medidas.

Por su parte, mediante la Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se ordenó la clausura temporal

de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, ocio, entretenimiento y juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video. De igual forma, el Gobierno nacional, en el marco de la emergencia sanitaria, adoptó medidas de orden público, las cuales, además de implicar la clausura temporal de establecimientos y el aislamiento preventivo obligatorio de las personas dentro del territorio nacional, ordenó la suspensión de las actividades económicas del sector de juegos de suerte y azar.

El artículo 336 de la Constitución Política, establece que las ganancias obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y de azar, estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud, razón por la cual, se entiende que dichas actividades económicas constituyen una fuente de financiación adicional de los servicios de salud a cargo del Estado.

En ese sentido, la Ley 643 de 2001, norma encargada de regular el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, le confirió facultades extraordinarias al Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de esta clase de actividades económicas. Además, estableció las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos, en donde se precisó que, dicha actividad por parte de los particulares, debe ejercerse en función del interés público y social, dando estricto cumplimiento a que los recursos obtenidos sean destinados a favor de los servicios de salud.

Partiendo de lo anterior y teniendo en cuenta los efectos graves generados por la pandemia de



Covid-19, el Gobierno nacional consideró esencial adoptar una serie de medidas en función de la reactivación de la operación, la realización de sorteos y la comercialización en el sector de juegos de suerte y azar, para así obtener la financiación que este sector genera a los servicios de salud.

En esa medida, el Gobierno nacional tuvo como objetivo proteger la estabilidad financiera de las empresas operadoras de los juegos y de las administradoras del monopolio rentístico, así como también, de garantizar que la actividad económica del sector siguiera generando las rentas necesarias para financiar el sistema de salud, bajo los términos previstos por el artículo 336 de la Constitución y la Ley 643 de 2001.

En esa dirección, el decreto legislativo en su contenido y alcance, estableció cuatro grupos de medidas, entre las cuales se encuentran, las medidas que, de manera directa e inmediata, buscaron mejorar el flujo de recursos al sector de la salud; aquellas medidas que fijaron las condiciones para la reactivación operativa y económica del sector de juegos de suerte y azar; las medidas que pretendieron garantizar la sostenibilidad financiera de los operadores, así como el óptimo funcionamiento de las administradoras del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar; y las medidas que tuvieron por objeto garantizar la protección a los ganadores de premios de los juegos referentes a este sector.

Teniendo en cuenta lo anterior, el decreto legislativo, de manera general, buscó priorizar el flujo de recursos para el sector de la salud, así como también, constituir un alivio para el sector de

juegos de suerte y azar y, de esta forma, mitigó los efectos económicos derivados de la crisis sanitaria. Asimismo, pretendió proteger la estabilidad financiera de los operadores, evitando la terminación anticipada de los contratos de concesión, los cuales, afectarían gravemente los recursos destinados para el sistema de salud y que resultaban necesarios ante las circunstancias generadas por la pandemia de Covid-19. También, tuvo como objetivo garantizar que las entidades administradoras del monopolio contaran con los recursos suficientes para su adecuado funcionamiento, para que en función de ello, se garantizaran los recursos para la salud y la seguridad a los jugadores frente al tiempo con que contaban para realizar la reclamación de los premios.

En el ejercicio de control automático de constitucionalidad, en la Sentencia C-257 de 2020, respecto a la verificación de los requisitos formales del Decreto Legislativo 576 de 2020, la Corte Constitucional constató que la norma examinada superó los requisitos formales previstos por la Constitución. Lo anterior, en tanto el decreto legislativo fue suscrito por el presidente de la República y todos sus ministros, fue expedido en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia, contó con una debida motivación por cuanto invocó los fundamentos constitucionales, legales y facticos para su expedición en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como también, determinó su ámbito territorial de aplicación, el cual se circunscribió a todo el territorio nacional.

En cuanto los requisitos materiales, la Corte Constitucional determinó lo siguiente.



En primer lugar, respecto al **juicio de finalidad**, la Corte consideró que el Decreto Legislativo 576 de 2020 superó sus exigencias, puesto que las medidas adoptadas se encontraron directa y específicamente encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, no solo aquellas relacionados con las finanzas de las empresas que operaban los juegos de suerte y azar, sino, también, respecto de los recursos que estas generaban para el funcionamiento del sistema de salud, que debido a las circunstancias fácticas que sustentaron su expedición, fueron vitales para hacer frente a la crisis generada por la pandemia. En efecto, se concluyó que el decreto legislativo, con la adopción de las cuatro clases de medidas, contribuyó a la recuperación del sector de juegos de suerte y azar y, de esta forma, a la financiación de los servicios de salud generados por dicho sector.

En cuanto al **juicio de conexidad material**, la Corte Constitucional señaló que el Decreto Legislativo 576 de 2020 solventó los criterios de conexidad interna y externa. Respecto a la conexidad interna, se indicó que las cuatro clases de medidas contenidas en el decreto legislativo guardaron relación directa y específica con los considerandos que el Gobierno nacional expuso para su expedición. De igual forma, el decreto legislativo cumplió con el criterio de conexidad externa, por cuanto el mismo se estaba relacionado directamente con el Decreto 417 de 2020, pues se expidió con ocasión y en desarrollo del estado de emergencia y estaba relacionado con las motivaciones que el Gobierno nacional expuso para tal declaratoria, en donde las medidas contendidas tuvieron como propósito conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos sobre la actividad económica del sector de juegos de suerte y azar, y garantizar la financiación al sector de salud.

En cuanto al **juicio de motivación suficiente**, según la Corte Constitucional, el decreto legislativo cumplió con sus exigencias. Al respecto, la Corte concluyó que la norma de manera general, se fundamentó en la necesidad de priorizar el flujo de recursos al sector salud, los cuales, resultaban prioritarios con fundamento en las circunstancias por las cuales se expidió. De igual forma, la Corte indicó que el decreto legislativo aludió las razones suficientes para justificar la decisión de adoptar los protocolos para la reactivación de las operaciones y la actividad del sector de juegos de suerte y azar, así como también, para el otorgamiento de los varios alivios financieros en función de evitar la cancelación de contratos, los cuales se explican debido a la suspensión de las labores de los operadores y administradores del monopolio rentístico. Además, el decreto legislativo justificó la suspensión de los términos para reclamar los premios, por cuanto fue necesario brindar de seguridad a los ganadores de premios frente al tiempo con que contaron para hacer efectiva la reclamación.



De igual forma, la Corte Constitucional señaló que el decreto legislativo cumplió con los **juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad**, por cuanto no se evidenció que las medidas violaran prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución Política al Gobierno nacional en el marco de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En ese sentido, el decreto legislativo no limitó ni suspendió derechos y libertades fundamentales; no adoptó medidas que alteraran o interrumpieran el normal funcionamiento de las ramas del poder público, así como tampoco, suspendió o modificó los organismos y funciones básicas de juzgamiento y acusación. Asimismo, el decreto legislativo no afectó derechos intangibles que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución no pueden ser limitados ni restringidos en el marco de los estados de excepción.

En la misma medida, el Decreto Legislativo 576 de 2020 superó el **juicio de no contradicción específica**. Al respecto, la Corte Constitucional indicó que la norma no desconoció la Constitución Política ni los tratados internacionales referentes al marco de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica y al ejercicio de las facultades legislativas del Gobierno en estos contextos. Tampoco se afectó la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar las medidas adoptadas, ni desmejoró los derechos sociales de los trabajadores. En ese sentido, se constató que las medidas buscaron garantizar que el monopolio de juegos de suerte y azar recuperara su actividad económica, y de esta forma, siguiera generando rentas, las cuales están dirigidas a financiar el sistema de salud a nivel departamental y municipal.

Asimismo, la Corte Constitucional señaló que el decreto legislativo cumplió con el **juicio de incompatibilidad**, pues se evidenció con suficiencia las razones por las cuales las normas ordinarias que rigen la actividad económica del sector de los juegos de suerte y azar, resultaban incompatibles con las exigencias de la Emergencia Económica, Social y Ecológica. De igual forma, la Corte consideró que las medidas, además de ser de carácter temporal, sometidas al tiempo que durara la crisis, tenían como propósito priorizar el flujo de recursos para el sector salud.

En cuanto al **juicio de necesidad**, la Corte Constitucional consideró que el Decreto Legislativo 576 de 2020, satisfizo sus exigencias, a excepción del artículo 6 del decreto legislativo, porque respecto al juicio de necesidad fáctica, la Corte evidenció que el sector de juegos de suerte y azar se vio gravemente afectado por las medidas de aislamiento obligatorio y cierres de establecimiento de



comercio, lo cual perjudicó la generación de recursos para garantizar las acreencias laborales de sus trabajadores, así como también la producción de las rentas que financian el sistema de salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución Política. En ese sentido, la Corte señaló que los cuatro tipos de medidas adoptadas, eran necesarias para enfrentar la emergencia sanitaria y superar la crisis económica generada por la pandemia de Covid-19, y específicamente recuperar económicamente las empresas del sector de juegos de suerte y azar.

Respecto a la necesidad jurídica, se evidenció que las disposiciones normativas existentes en el ordenamiento jurídico eran insuficientes e ineficientes para lograr los objetivos de la medida excepcional, así como también, se señaló que el Gobierno nacional, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, no tenía forma alguna de modular y fijar reglas transitorias en materia de operación, explotación y organización del monopolio de juegos de suerte y azar. No obstante lo anterior, sobre la medida de reactivación económica de importación de elementos de juego usados remanufacturados, prevista en el artículo 6 del decreto legislativo, no cumplió con dicho criterio, puesto que para la Corte el trámite de licencia previa de importación y establecimiento de una modalidad de importación de remanufacturados, era susceptible de ser jurídicamente regulada por el Gobierno nacional, con fundamento en sus potestades ordinarias derivadas de la Ley 7 de 1991, la cual otorga un mandato de regulación al presidente en esta materia. En ese sentido, para la Corte las medidas relacionadas con la modificación a la importación de remanufacturados previstas en el artículo 6 del decreto, pudieron haber sido excepcionadas por el Gobierno nacional, como una modificación a lo previsto el Decreto 925 de 2013, a través del ejercicio de sus facultades ordinarias.

En cuanto a los **juicios de proporcionalidad y no discriminación**, la Corte Constitucional señaló que las medidas cumplieron con las exigencias de los respectivos juicios. Sobre el juicio de proporcionalidad, se indicó que los cuatro tipos de medidas contenidas en el decreto legislativo no restringió garantías fundamentales al regular y fijar reglas transitorias en aspectos relacionados con la administración, operación y explotación del sector de juegos de suerte y azar. De igual forma, se consideró que las medidas no resultaron excesivas en relación con las exigencias y naturaleza de la emergencia económica y sanitaria. Asimismo, las medidas adoptadas superaron el juicio de no discriminación, puesto que, en su contenido no se evidenció disposiciones fundadas en criterios sospechosos, ni impuso tratos diferentes injustificados a sus destinatarios, ya que las medidas de forma general y unánime se establecieron sin especificar modalidades de juegos de suerte y azar.





Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 576 de 2020 cumplieron con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, por lo cual, fue decalrado exequible, salvo el artículo 6 de la norma, que, como bien se mencionó, la Corte Constitucional consideró que no cumplió con el juicio de necesidad jurídica, razón por la cual, declaró su inexecutableidad.

Con el Decreto Legislativo 576 de 2020, el Gobierno nacional tuvo como objetivo principal impulsar la recuperación económica del sector de juegos de suerte y azar. Dentro de dicho objetivo y a través de la adopción de las medidas contenidas en el decreto legislativo, se incluyó la protección a los trabajadores, así como también, la estabilidad financiera de las empresas operadoras de los juegos y de las administradoras del monopolio rentístico, las cuales se vieron afectados por la suspensión de sus operaciones como consecuencia de las medidas de aislamiento obligatorio y clausura de establecimientos de comercio. Asimismo, mediante el decreto legislativo, se garantizó que la actividad económica del sector de juegos de suerte y azar, siguiera generando las rentas necesarias para financiar el sistema de salud, para que, de esa forma, se diera cumplimiento a las disposiciones y mandatos contenidos en el artículo 336 de la Constitución Política.

J. Salud:

Al analizar el contenido de las medidas adoptadas y los objetivos trazados en los 4 decretos legislativos

expedidos para este sector, es posible identificar un marco general y amplio de acción que permitió a los actores de este sector brindar buena atención y prestación del servicio en un contexto en el que más se necesitaba. No es ningún secreto que el sistema de salud colombiano ha estado inmerso en una prolongada crisis de financiamiento y, aun así, se adoptaron las medidas necesarias para hacer ajustes, solventar falencias y atender adecuadamente la crisis sanitaria por el Covid-19.

En esta materia, se resalta el Decreto Legislativo 519 de 2020, que tuvo como objetivo incluir en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal del año 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.

La Organización Internacional del Trabajo, en comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020, instó a los Estados a adoptar medidas urgentes para proteger a los trabajadores, empleadores y familias de los riesgos de salud generados por el coronavirus COVID-19; proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; estimular la economía y el empleo, así como también, sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con la finalidad principal de garantizar y respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos de la emergencia y, de esta forma, lograr una recuperación rápida y sostenida.

De otra parte, el Fondo Monetario Internacional, reconoció como consecuencia de la pandemia, una crisis económica y financiera, y recomendó a



los Estados dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación económica.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en sentencia C-434 de 2017, mediante la cual se efectuó control automático del Decreto Legislativo 733 de 2017, por el cual se dictaron disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del presupuesto de la nación para la vigencia fiscal de 2017, precisó que, la Constitución, en su artículo 365 establece, como regla general, la prohibición expresa de realizar erogaciones o gasto alguno con cargo al tesoro público, así como también, de transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos aprobados por el Congreso de la República, por las asambleas departamentales o los concejos distritales o municipales. Así mismo, la Corte determinó que los artículos 346 y 347 de Carta Política, prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso. Si embargo, el Constituyente realizó la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, motivo por el cual, en estados de excepción, se autoriza la posibilidad de que el ejecutivo, entendido en dicha situación como un legislador transitorio, a través de un decreto legislativo, intervenga el presupuesto de la nación por medio de un cambio en la destinación de rentas, reasignación de partidas y realización de operaciones presupuestales, esto con la exclusiva finalidad de destinar recursos no previstos para la superación del estado de excepción.

En ese mismo sentido, el Decreto 417 de 2010, estableció la necesidad de adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, con el propósito de contar con los recursos suficientes que permitan afrontar la crisis de salud, social y económica generada por la pandemia COVID-19, en especial, fortaleciendo el sistema de salud para que garantice las condiciones necesarias de atención y prevención, así como contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social derivada como consecuencia de la emergencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que, dichas erogaciones adicionales, eran imposibles de prever para el momento en que se elaboró y aprobó el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal del 2020.

Por otra parte, en situaciones de estados de excepción, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, le asigna al Gobierno nacional la facultad de efectuar los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por la emergencia. En esa medida, se entiende que la fuente de los gastos públicos adicionales, será el decreto que declare el respectivo estado de excepción.

A su vez, el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno a determinar a través de Decreto, la respectiva liquidación del presupuesto de la nación, el cual se deberá acompañar con un anexo que fije en detalle los gastos asignados.

Como consecuencia de lo anterior y para efectos de concretar medidas las económicas sociales para conjurar la crisis nacional, se consideró necesario



que el Gobierno aprobará créditos adicionales y realizar distribuciones, traslados y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación del 2020, con fundamento en las facultades otorgadas al ejecutivo, mediante el artículo 83 del Decreto 11 de 1996, la ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019.

De igual forma, con la finalidad de adoptar esta clase de medidas para hacer frente a la emergencia y mitigar sus efectos, se consideró indispensable contar con autorizaciones amplias y suficientes de acuerdo con el cupo de endeudamiento de la nación, permitiendo acceder a distintas fuentes de ingresos, y garantizar la disponibilidad de recursos para financiar las apropiaciones presupuestales.

En ese orden, el Decreto Legislativo 519 de 2020 determinó adicionar en quince billones cien mil millones de pesos (\$15.100.000.000.000) el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, estableciendo la adición, tanto en la sección del presupuesto de rentas y recursos de capital, como en la sección del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, disponiendo su correspondiente liquidación y detalle del gasto. Por otra parte, se autorizó al Gobierno nacional para efectuar las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar

las respectivas apropiaciones del presupuesto. Al respecto, las operaciones serían reglamentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sólo requerirán de autorización impartida mediante resolución.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-170 de 2020 realizó el control automático de constitucional de esta medida legislativa, advirtiendo que la norma cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, premisa fundamentada en el hecho de que la norma bajo examen, efectivamente fue adoptada dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción por medio del decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

De igual forma, el respectivo decreto legislativo fue suscrito por el presidente de la República y todos sus ministros y contó con sus respectivas consideraciones, las cuales sustentaron la justificación y necesidad de las medidas adoptadas.

En cuanto a la validez sustantiva del Decreto Legislativo 519 de 2020, la Corte Constitucional estableció lo siguiente:



En cuanto al **juicio de finalidad** argumentó que las medidas adoptadas se encontraron directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis presentada.

En lo referido al **juicio de conexidad material**, determinó que, desde el punto de vista interno, fue evidente el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones del decreto legislativo, en la medida que su objetivo central era el de garantizar la disponibilidad de recursos para atender los efectos sociales, económicos y sanitarios de la emergencia. Desde la perspectiva externa, la conexidad se justificó, puesto que la normativa mostró el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, lo cual implicó que las disposiciones adoptadas, se dirigieran a incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas encaminadas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos. De igual forma buscó contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que había generado la emergencia.

La Corte concluyó que la norma estudiada superó el **juicio de motivación suficiente**, porque fue fundamentada explicando los objetivos de la normativa y la razón de ser de las medidas adoptadas para lograr sus fines, es decir, la adición al presupuesto de la nación y la autorización al Gobierno nacional para que efectuara las operaciones de crédito público interno o externo, lo que a juicio de la Corte se encontró suficientemente justificado, teniendo en cuenta que el impacto económico, social y sanitario de la pandemia es indiscutible y de público conocimiento.

Así mismo, la norma controlada cumplió con el **juicio de ausencia de arbitrariedad**, en donde efectivamente, las disposiciones referidas a una adición presupuestal y a la autorización del presidente para ejercer facultades relacionadas a la materia, no suspendieron derechos ni libertades fundamentales, ni interrumpieron el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, puesto que no se hizo mención a ninguna disposición de dicha naturaleza, al igual que, no suprimieron o modificaron organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

En el mismo sentido, las medidas adoptadas superaron el **juicio de no contradicción**, ya que las mismas no violaron de manera concreta la Constitución o los tratados internacionales y no desconocieron los límites impuestos al ejecutivo dentro del marco de referencia en un estado de excepción.



De igual manera, cumplió con el **juicio de incompatibilidad**, pues la revisión normativa, al decir de la Corte, arrojó que el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación que el Congreso de la República aprobó, no contemplaba los gastos extraordinarios que surgieron a partir de la pandemia, pues el mismo, fue elaborado previamente a que se presentara el primer caso de COVID-19 en el mundo, por lo cual, las normas legales existentes eran insuficientes e irreconciliables con las exigencias derivadas por el estado de emergencia.

En cuanto al **juicio de la necesidad jurídica**, los artículos 1, 2 y 6 del decreto legislativo cumplieron con el requisito de subsidiariedad en la medida en que se demostró que el ordenamiento jurídico ordinario no contaba con las previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de las medidas excepcionales, ya que las apropiaciones iniciales del presupuesto de la nación evidentemente eran insuficientes para conjurar la emergencia, pues la estimación se hizo cuando era imposibles de prever.

No obstante, a lo anterior, la Corte determinó que, en relación con los artículos 3, 4 y 5 de la norma, correspondientes a la liquidación del presupuesto, no cumplieron con el **juicio de necesidad**, porque se trató de disposiciones que, para el alto tribunal, podían haberse expedido en el uso de facultades ordinarias del presidente de la República.

La Corte acudió a la sentencia C-354 de 1998, como precedente en el que se señaló que la liquidación del presupuesto tiene como objeto detallar o definir en forma específica cada uno de los conceptos que lo conforman, en donde el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece que es una función que le corresponde realizar al Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria, en el Decreto de liquidación como el anexo que detalla el gasto para el año fiscal respectivo. Por lo tanto, el Decreto de liquidación del presupuesto no es un acto de naturaleza legal, lo que permite concluir que son disposiciones que deben expedirse por el presidente, como suprema autoridad administrativa y en uso de sus facultades ordinarias, incluso en el marco de un estado de excepción.

Si bien, la Corte reconoció que en un estado de excepción se busca celeridad en función a una respuesta adecuada a la crisis, esto no conlleva a que se asimile la naturaleza jurídica y formal de todas las normas y mucho menos se pueda entender que se habilita al presidente a escoger el tipo de control y el ente encargado de controlar sus actos. Por tal motivo, la Corte concluyó que los artículos 3, 4 y 5 del decreto legislativo eran inconstitucionales.



En cuanto al **juicio de proporcionalidad**, para la Corte, la norma guardó equilibrio con la gravedad de los hechos que causaron la crisis y como bien se mencionó en la evaluación de los anteriores juicios, fue una norma que no restringió o limitó los derechos y garantías constitucionales.

Por último, la Corte estableció que el decreto legislativo estuvo conforme al **juicio de no discriminación**, en la medida que no se evidenció en su desarrollo normativo, disposiciones que hicieran referencia a una segregación o tratos desiguales injustificados.

De acuerdo con las reglas de decisión explicadas, la Corte Constitucional decidió declarar exequibles los artículos 1, 2, 6 y 7 del Decreto Legislativo 519 del 5 de abril de 2020 y declarar inexecutable los artículos 3, 4 y 5 del mismo, por no haber superado el juicio de necesidad jurídica, puesto que se concluyó que la liquidación del presupuesto son funciones administrativas, las cuales deben expedirse por el ejecutivo en uso exclusivo de sus facultades ordinarias.

Con el Decreto Legislativo 519 de 2020, el Gobierno nacional tuvo como objetivo incluir en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal del año 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.

Adicionalmente, con las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 519 de 2020, las cuales tuvieron como propósito generar los recursos necesarios para la implementación de acciones dirigidas a la atención de las necesidades requeridas por la emergencia, resguardaron los principios que rigen el Estado social de derecho, en particular, el respeto a la dignidad humana, la solidaridad, la salud y la

vida de las personas de todo el territorio nacional, pues la destinación de los recursos adicionales, se destinaron para atender y financiar necesidades y programas del Estado que tienen directa relación con los derechos fundamentales de los beneficiarios de dichas medidas.

III. Conclusiones

Para el desarrollo completo de este informe se realizó un análisis detallado de cada uno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional en el marco del estado de excepción, cuyos resultados se sistematizaron en una matriz que se encontrará como un anexo al final del documento para efectos de aunar una información más detallada. Para este primer capítulo se optó por hacer énfasis en resaltar



algunas de las medidas más relevantes de cada sector y construir una síntesis sobre las mismas y los objetivos esperados.

Es evidente, que la mayoría de las medidas adoptadas iban encaminadas a la garantía y protección de los derechos humanos en Colombia durante la vigencia del estado de excepción, sin embargo, algunas medidas no tuvieron el grado de integralidad que se esperaría, advirtiéndose que la crisis sobrevino en forma intempestiva y sin precedente alguno en la historia universal y de nuestro país, por lo que podría decirse que, por ejemplo, en el sector educación, hubiese sido mejor asumir medidas mucho más acorde con la adaptación de los niños, niñas y adolescentes a un cambio fuerte en el sistema, pues inmediatamente se tomaron las primeras decisiones frente a la pandemia, particularmente, de

aislamiento, tuvieron que recogerse en sus hogares. El interrogante que surge aquí, es si ¿llevarles la alimentación a su hogar y en época de vacaciones, sin restar su importancia, abarcó las necesidades y las condiciones de garantía plena del goce y disfrute del derecho fundamental a la educación? Esto, teniendo en cuenta que el retorno a clases se extendió, inclusive, a tiempo después del retorno laboral de los padres de familia, agravando la situación.

Desde otra óptica, se destaca la coordinación armónica de las ramas del poder público en la aplicación de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional ante la crisis, hecho que hizo más fácil la salida a la misma, especialmente, en los sectores justicia y economía.



Capítulo II

Documento analítico sobre los avances, restricciones y alcances que tuvieron las diferentes políticas y programas expedidos en el marco de la Emergencia Social, por parte del Gobierno, desde un enfoque de derechos humanos



Este segundo capítulo se desarrolló metodológicamente así:

- I. Introducción
- II. Presentación de los avances, restricciones y alcances de las diferentes medidas, políticas y programas adoptadas en el marco del estado de excepción.
- III. Análisis y conclusiones

A continuación, profundizamos en el análisis de los debates que surgieron al momento de ejercer el control constitucional a todos los decretos legislativos por parte de la Corte. Se consideró que los avances, restricciones y alcances de las diferentes medidas, políticas y programas adoptadas en el marco del estado de excepción dependieron no solo de la implementación de las medidas en sí mismas, sino de los aportes que hizo la Corte en cada una de las revisiones a los decretos legislativos, porque, si bien en el marco de la crisis el Gobierno adoptó, desde su visión ejecutiva, una serie de medidas con la convicción de que eran los mejores mecanismos posibles para hacer frente a la crisis, al ser examinadas por la Corte Constitucional, fueron alimentadas por una visión judicial y, estrictamente constitucional, que hicieron posible su aplicación, bajo el estricto respeto de los derechos humanos, constitucionales y fundamentales.

I. Introducción

En el marco de la pandemia por el coronavirus que aquejó al mundo entero desde comienzos del 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó la Resolución 1/2020¹⁴ con estándares y recomendaciones, en la convicción de que las medidas adoptadas por los Estados en la atención y la contención del virus debían tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos. La Resolución contiene una serie de recomendaciones generales e incluye algunas específicas en relación con los derechos económicos sociales, culturales y ambientales, a los estados de excepción y a ciertos grupos poblacionales de especial protección como lo son, las personas mayores, las personas privadas de la libertad, las mujeres, los pueblos indígenas, las personas migrantes, los niños, niñas y adolescentes, las personas LGBTI, los afrodescendientes y las personas en situación de discapacidad.

De acuerdo con la Comisión, en “[L]a pandemia se ven especialmente afectados el derecho a la vida, a la salud e integridad personal, así como al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación, al agua y a la vivienda, entre otros derechos humanos.”¹⁵ A la lista se debe agregar el derecho síntesis, la dignidad humana, pues en ella se encuentra la realización de los derechos mencionados por la Comisión y de todos los demás derechos humanos.

¹⁴ Ver: <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

¹⁵ Se presenta la versión ilustrada del documento con el objetivo de contribuir con una amplia difusión: http://www.oas.org/es/cidh/SACROI_COVID19/documentos/resolucion01-2020_ilustrada.pdf



II. Presentación de los avances, restricciones y alcances de las diferentes medidas, políticas y programas adoptadas en el marco del estado de excepción.

La Corte Constitucional, como máxima autoridad en la protección, garantía y respeto de los derechos humanos y fundamentales, ha velado porque, en el marco de los estados de excepción, las medidas adoptadas a través de los decretos legislativos no transgredieran el reconocimiento y amparo de los derechos de los ciudadanos. Para exponer y

examinar el impacto sobre los derechos humanos se tendrá en cuenta, no solo las medidas adoptadas, sino algunas de las observaciones y argumentos planteados por la Corte Constitucional.

Como se mencionó anteriormente, los avances, restricciones y alcances de las diferentes medidas, políticas y programas adoptadas sobre la garantía y protección de los derechos humanos en el marco de la emergencia depende no solo de la implementación de las mismas como tal, sino también de los aportes a favor y en contra que hizo la Corte Constitucional. En ese orden de ideas, para el desarrollo del presente análisis se identificaron los derechos humanos que se procuraron proteger y en torno a ellos se categorizaron todos los decretos legislativos en los que se dictaron medidas relacionadas con cada uno, sus sentencias, las decisiones y los principales argumentos esbozados.



A. Derecho al trabajo

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
444	C-194	Exequible	Protegió el empleo de los sectores más vulnerables porque, por ejemplo, se subsidiaron a las medianas y pequeñas empresas del sector productivo del país.
461	C-169	Exequible	Permitió la consecución de recursos adicionales al presupuesto, garantizando así el empleo a los ciudadanos que necesitaban de un ingreso debido a la crisis causada por el coronavirus Covid-19
552	C-240	Exequible	Se garantizó el derecho al empleo, ya que adicionan recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias
807	C-394	Exequible	Se está contribuyendo a la finalidad de mantener el empleo y dar un impulso a la producción, factores que son esenciales para la reactivación económica del país, específicamente una reactivación económica adecuada y conducente. Al inyectar de liquidez a la economía en general, se está aportando a que los hogares y empresas reinicien sus actividades
799	C-326	Exequible	Este decreto impulsó la recuperación económica, protegiendo a los trabajadores y la estabilidad en sus empleos.
579	C-248	Exequible, con excepción del artículo 6 que se declara exequible (i) en el entendido de que la suspensión de la ejecución de cualquier acción de desalojo a que se refiere el artículo 1 es aplicable a toda clase de arrendatarios, y (ii) la expresión.	Estableció nuevas reglas, para la preservación de empleos, garantizando los derechos de las personas relacionadas en vínculo contractual.
798	C-330	Exequible	Se profirió con el fin de mitigar los impactos del sector energético y de hidrocarburos a través de medidas que recuperan la economía, y protegiera a los trabajadores y la estabilidad de sus empleos.
805	C-408	Exequible	Con la creación de un aporte durante cuatro meses, garantizó el derecho al empleo y al trabajo en condiciones dignas y justas, protegiendo a los trabajadores que por su condición económica eran vulnerables.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
560	C-237	Exequibilidad condicionada del inciso 1 del artículo 3, el numeral 2.3 del artículo 4 y numeral 3 del artículo 8 del Decreto Legislativo 560 de 2020 bajo el entendido que no se pueden desconocer los créditos de alimentos a favor de menores y adultos mayores. De igual forma, condicionó la exequibilidad del parágrafo del artículo 5 bajo el entendido que, las rebajas de sanciones, intereses y capital en ningún caso representan la posibilidad de la condonación de deudas fiscales.	Medidas transitorias especiales de insolvencia, que garantizaron el derecho al trabajo y la conservación de la empresa como generadora de empleo.
817	C-331	Exequible	Protegió a las empresas como motor de la economía y como base generadora de empleo.
803	C-393	Exequible	Protección de empleos en el sector rural.
639	C-458	La Corte señaló que las decisiones adoptadas en los artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto Legislativo 639 de 2020, no podían ser tomadas por vías ordinarias y eran adecuadas para aminorar los efectos de la crisis. Por ello, declaró inexecutable la expresión “en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial”, contenida en el parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 639 de 2020. La Corte también declaró executable el numeral 2 del artículo 2, bajo la comprensión de que la persona que carezca de la obligación de inscribirse en el registro mercantil, puede demostrar su calidad de empleador mediante la Planilla Integrada PILA.	Creación del Programa Apoyo al Empleo Formal, garantizándose el derecho al trabajo y promoviendo la reactivación económica.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
815	C-460	Exequible	Fortaleció el programa de apoyo al empleo formal, con base en criterios de igualdad, para mantener ingresos en un escenario tan complicado como el de enfrentar la pandemia.
683	C-323	La Corte concluyó que no es procedente acceder al condicionamiento solicitado por Asocapitales, en el sentido de declarar exequible el artículo 4 del Decreto <i>sub examine</i> , bajo el entendido de que aquellos municipios que no se acogieron a las disposiciones del Decreto, también tenían plazo para adoptar sus planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana hasta el 15 de agosto de 2020.	Al prorrogar los términos para la prestación de los planes de desarrollo territorial, se impulsó la recuperación de la economía y dio lugar a la necesidad de protección de trabajadores y estabilidad en sus empleos.
434	C-152	Exequible	Según la norma y de conformidad con la emergencia, resultaría inconstitucional que una disposición del orden legal obligara a las personas a concurrir a las Cámaras de Comercio o a las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, ya que esto implicaría aglomeración de personas, acrecentando así el riesgo de contagio del COVID -19, lo cual estaría en contraposición al deber constitucional que les asiste a las personas de procurar por el cuidado de su salud.
438	C-159	Exequible	Además de la exención del IVA a 24 bienes necesarios para la adecuada atención hospitalaria de contagiados de COVID 19 y prestar adecuadamente el servicio de salud, el Gobierno nacional suspendió de manera integral los términos establecidos para el cumplimiento de unas obligaciones tributarias a fin de garantizar que las entidades sin ánimo de lucro –muchas relacionadas con el sector salud- perdieran beneficios del régimen especial tributario.
468	C-160	Exequible	La variedad de medidas, tributarias y financieras encaminadas a garantizar de forma indirecta, otorgando créditos directos, a los sectores elegibles para que estos pudieran proteger los derechos fundamentales como el mantenimiento del sector salud.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
519	C-170	La Corte Constitucional decidió declarar exequibles los artículos 1, 2, 6 y 7 del Decreto Legislativo 519 del 5 de abril de 2020 y declarar inexecutable los artículos 3, 4 y 5 del mismo, por no haber superado el juicio de necesidad jurídica, puesto que se concluyó que la liquidación del presupuesto son funciones administrativas, las cuales deben expedirse por el Ejecutivo en uso exclusivo de sus facultades ordinarias.	Generó los recursos necesarios para la implementación de acciones dirigidas a la atención de las necesidades requeridas por la emergencia, resguardando los principios que rigen el Estado social de derecho, en particular, el respeto a la salud y vida de las personas de todo el territorio nacional.
559	C-210	Exequible	Garantizó de forma indirecta la sostenibilidad de las personas, así como el derecho a la salud de la población del país y eventualmente la vida, de igual forma la calidad de vida, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad, pues los recursos que entren al fondo deben destinarse con priorización de esta población.
551	C-292	Exequible	La adopción de la exención del pago del impuesto al valor agregado -IVA- y los mecanismos de control que garantizaron su efectividad, permitiendo materializar los derechos a la salud y a la vida.
552	C-240	Exequible	Con la medida planteada se garantizaron los derechos de la población, en especial los concernientes a la salud, puesto que están ligados a los fines del Fondo de Mitigación de Emergencias.
513	C-254	Exequible	Fortaleció las facultades de las autoridades territoriales y así facilitó la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del virus y mitigar sus efectos. Así mismo, para proteger los derechos a una vida digna, y la salud, entre otros, de la población en todo el territorio nacional, especialmente, los afectados por la pandemia.
688	C-380	Exequible	La norma y la Sentencia referida, constituyeron piezas relevantes en la reafirmación de la debida protección de derechos fundamentales como la salud al facilitar un mejor flujo de caja a los contribuyentes con actividades económicas especialmente afectadas por la emergencia sanitaria.



B. Derecho a la salud

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
444	C-194	Exequible	Con los recursos que el Gobierno nacional permitió extraer de los fondos FONPET y FAE, se garantizó la prestación de servicios de salud en un momento crítico desde el punto de vista financiero de las prestadoras públicas de este servicio.
434	C-152	Exequible	Según la norma y de conformidad con la emergencia, resultaría inconstitucional que una disposición del orden legal obligara a las personas a concurrir a las Cámaras de Comercio o a las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, ya que esto implicaría aglomeración de personas, acrecentando así el riesgo de contagio del COVID -19, lo cual estaría en contraposición al deber constitucional que les asiste a las personas de procurar por el cuidado de su salud.
438	C-159	Exequible	Además de la exención del IVA a 24 bienes necesarios para la adecuada atención hospitalaria de contagiados de COVID 19 y prestar adecuadamente el servicio de salud, el Gobierno nacional suspendió de manera integral los términos establecidos para el cumplimiento de unas obligaciones tributarias a fin de garantizar que las entidades sin ánimo de lucro –muchas relacionadas con el sector salud- perdieran beneficios del régimen especial tributario.
468	C-160	Exequible	Implementó una variedad de medidas tributarias y financieras, encaminadas a garantizar de forma indirecta u otorgando créditos directos a los sectores elegibles, para que estos pudieran garantizar los derechos fundamentales como el mantenimiento del sector salud.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
519	C-170	La Corte Constitucional decidió declarar exequibles los artículos 1, 2, 6 y 7 del Decreto Legislativo 519 del 5 de abril de 2020 y declarar inexecutable los artículos 3, 4 y 5 del mismo, por no haber superado el juicio de necesidad jurídica, puesto que se concluyó que la liquidación del presupuesto son funciones administrativas, las cuales deben expedirse por el Ejecutivo en uso exclusivo de sus facultades ordinarias.	Generó los recursos necesarios para la implementación de acciones dirigidas a la atención de las necesidades requeridas por la emergencia, resguardando los principios que rigen el Estado social de derecho, en particular el respeto a la salud y la vida de las personas de todo el territorio nacional.
559	C-210	Exequible	Garantizó de forma indirecta la sostenibilidad de las personas, así como el derecho a la salud de la población del país y eventualmente la vida, de igual forma la calidad de vida en especial de las personas en situación de vulnerabilidad, pues los recursos que entraron al fondo se destinaron con priorización de esta población.
551	C-292	Exequible	La adopción de la exención del pago del impuesto al valor agregado-IVA y los mecanismos de control que garantizan su efectividad, permitieron materializar los derechos a la salud y a la vida.
552	C-240	Exequible	Con la medida planteada se garantizó los derechos de la población, en especial los concernientes a la salud, puesto que están ligados a los fines del Fondo de Mitigación de Emergencias.
513	C-254	Se declaró la exequibilidad del Decreto 513 de 2020, con excepción de la expresión "así como asumir el costo del alumbrado público" contenida en el inciso único del artículo 5º, y el parágrafo 2 del artículo 5, los cuales se declaran inexecutable.	Fortaleció las facultades de las autoridades territoriales, facilitando la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del virus y mitigar sus efectos. Así mismo, protegió los derechos a una vida digna y a la salud, entre otros, de la población en todo el territorio nacional, especialmente, los afectados por la pandemia.
688	C-380	Exequible	La norma y la Sentencia referida, constituyeron piezas relevantes en la reafirmación de la debida protección de derechos fundamentales como la salud al facilitar un mejor flujo de caja a los contribuyentes con actividades económicas especialmente afectadas por la emergencia sanitaria.



C. Derecho al mínimo vital

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
575	C-294	La Corte procedió a declarar exequible el Decreto Legislativo 575 de 2020, salvo por los artículos 9 y 10, los cuales declaró inexecutable.	Reflejó la estrecha relación que hay entre las medidas adoptadas, unos derechos y otros, demostrando que toda una cadena está interconectada. Los beneficios económicos a ciertos grupos les garantizó el mínimo vital de quienes prestan y de quienes utilizan servicios de transporte.
482	C-185	Exequible	Las medidas adoptadas velan por la garantía de los derechos de diversos grupos poblacionales como es el caso de los transportadores, a quienes se le garantizó el derecho al mínimo vital.
798	C-330	Exequible	Creó incentivos que permitieron otorgar el flujo de caja necesario a las empresas petroleras y mineras; impulsó la recuperación de la economía y, por ende, del mínimo vital.
458	C-150	Exequible	Realizó la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas. Asimismo, determinó el alcance y los efectos del derecho fundamental al mínimo vital.
553	C-195	Exequible	Medidas que procuraban garantizar el mínimo vital y una vida digna a un mayor número de beneficiarios. Resaltó la decisión de acelerar el proceso como beneficiarios de quienes se encontraban en una lista de espera, pues en un panorama como el de la pandemia no había lugar a priorizaciones y criterios de selección para reconocer dichos derechos a unas personas sí y a otras no.
518	C-174	Exequible, con la condicionalidad del párrafo 1 del artículo 1, en el entendido de que la disposición no constituyera una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.	Atendió las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, con el fin de proteger el derecho fundamental al mínimo vital a las personas en situación de pobreza extrema y vulnerables.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
570	C-217	Exequible	Garantizó y protegió el derecho fundamental al mínimo vital de un sector de la población en condición de vulnerabilidad.
563	C-238	Exequible, condicionado el artículo segundo bajo el entendido de que la configuración de la responsabilidad de quien reciba los subsidios sin cumplir los requisitos o de forma fraudulenta.	Se protegieron los derechos al acceso al mínimo vital y la vida digna. A consideración de la Corte, el Decreto pretendió la garantía de los mismos, en especial los derechos de los niños, niñas y adolescentes, quienes además de gozar de especial protección constitucional, también, contaron con el respaldo, garantía y protección en el ámbito internacional. Tal como la Corte lo evidenció al referirse a los señalamientos otorgados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
814	C-404	Exequible	Brindó protección de los llamados sujetos de especial protección constitucional, garantizando el mínimo vital y el acceso a una vida digna en tiempos difíciles.
812	C-382	Exequible	La Corte Constitucional afirmó que el decreto no pretendió atender únicamente las necesidades de la emergencia sanitaria, sino que, además, la norma estaba dirigida a atender objetivos imperiosos desde un punto de vista constitucional en un modelo de Estado Social de Derecho, tales como el respeto a la dignidad humana, la garantía del mínimo vital y la búsqueda de una igualdad real y efectiva.
659	C-403	Exequible	Los sectores poblacionales beneficiados por las medidas constituyeron sectores que, a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales, deben ser objeto de especial protección y observación para su desarrollo económico con el fin de garantizarles sus derechos al mínimo vital y a la vida digna.
770	C-324	Exequible	Pudo apreciarse una conexión con la protección de la empresa y la prevalencia del derecho al mínimo vital de las personas desempleadas.
486	C-218	Exequible	Medidas de doble vía con las que se salvaguardaron relaciones que involucran distintos grupos poblacionales y por consiguiente se protegieron los derechos de ambos grupos. Por un lado, el mínimo vital y el trabajo de los productores del campo.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
507	C-1178	Exequible, limitando la vigencia del decreto a 1 año a partir de su expedición, bajo el fin de no institucionalizar las medidas.	garantizó el acceso a bienes de la canasta básica y servicios esenciales que permitieron la materialización del derecho fundamental al mínimo vital.
557	C-208	Exequible	Se protegió la empresa, específicamente la del sector turístico, como motor de la economía. Esta medida conllevó la garantía del derecho al trabajo y al mínimo vital de quienes se involucran con el sector.
803	C-393	Exequible, con excepción del numeral 1 del parágrafo 5 del artículo 3 que se declaró inexecutable.	Propende por la protección de los empleos en el sector rural, así como también, pretendió aliviar el flujo de caja de los pequeños y medianos productores del campo, asegurando el abastecimiento de alimentos en el país y garantizando el derecho al mínimo vital.
565	C-182	Exequible	Protegió los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, derechos tales como a la seguridad social y al mínimo vital.
639	C-458	La Corte señaló que las decisiones adoptadas en los artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto Legislativo 639 de 2020, no podían ser tomadas por vías ordinarias y eran adecuadas para aminorar los efectos de la crisis. Por ello, declaró inexecutable la expresión “en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial”, contenida en el parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 639 de 2020. La Corte también declaró executable el numeral 2 del artículo 2, bajo la comprensión de que la persona que carezca de la obligación de inscribirse en el registro mercantil, puede demostrar su calidad de empleador mediante la Planilla Integrada PILA.	garantizó la protección de derechos humanos y fundamentales como el mínimo vital. Además, se promovió la reactivación de buena parte de la economía en virtud de la posibilidad de consumo de los beneficiarios finales, por mayor flujo de dinero y la necesidad del intercambio de productos y servicios.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
677	C-459	Exequible, a excepción estos apartados normativos: El artículo 1º del Decreto Legislativo 677 de 2020, declarado condicionalmente exequible, en cuanto modificó el numeral 1º del artículo 2º del Decreto 639 de 2020, en el entendido que se refiere a los beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal (PAEF).	Auxilió los pagos de nómina de las empresas que se traduce positivamente en los salarios de los trabajadores, y con ello se garantizó el mínimo vital de buena parte de la población laboral. Se reafirmó el escenario prioritario en que deben protegerse derechos humanos y fundamentales como el mínimo vital.
815	C-460	Exequible	Por criterios de igualdad procuró mantener los empleos e ingresos en ese escenario tan complicado como el de enfrentar los efectos de la pandemia, garantizando derechos como el mínimo vital.
683	C-323	Exequible	Las medidas impulsaron la recuperación de la economía y, por ende, garantizaron el mínimo vital y la subsistencia digna de las personas afectadas por la pandemia.
561	C-204	Exequible	La protección del derecho al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores de cultura en estado de vulnerabilidad.

D. Derecho a seguridad alimentaria

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
486	C-218	Exequible	Garantizó el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.
573	C-202	Exequible	Aseguró el permanente abastecimiento de bienes básicos y la seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.
468	C-160	Exequible	La variedad de medidas, tributarias y financieras, encaminadas a garantizar no solo la estabilidad financiera del país, sino también de forma indirecta, otorgando créditos directos a los sectores elegibles para que estos puedan garantizar los derechos fundamentales de la población, en el caso concreto las medidas tenían como finalidad garantizar la seguridad alimentaria de los hogares.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
486	C-218	Exequible	Medidas de doble vía con las que se salvaguardan relaciones que involucran distintos grupos poblacionales y por consiguiente se protegen los derechos de ambos grupos. Por un lado, el mínimo vital y el trabajo de los productores del campo, y por otro la seguridad alimentaria de toda la ciudadanía.
573	C-202	Exequible	El Estado, para proteger la seguridad alimentaria, puede intervenir en la economía mediante reglas de orden tributario cuyo efecto sea eliminar barreras de acceso a los víveres.

E. Derecho a la dignidad

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
441	C-154	Exequible, salvo la expresión “-con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-,” que se declaró inexecutable; y, de otra parte, declaró condicionó la expresión “sin cobro de cargo alguno” en el entendido de que esta regla no se aplicará a los suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio.	Se tornó especialmente notable la categoría que la Corte Constitucional le otorgó al “agua” como elemento esencial para la vida humana y otras actividades, al punto que elevó el derecho al acceso al agua, como un verdadero derecho autónomo fundamental de las personas, sin el cual la vida, la salud y la dignidad, estarían completamente comprometidas.
467	C-161	Exequible, condicionado el artículo 1º, en el entendido que la expresión “período de gracia” no causa intereses sobre los créditos durante su vigencia.	Implementó una serie de beneficios y alivios económicos que en conjunto permiten el desarrollo de la dignidad humana.
810	C-396	Exequible	Se exaltó a la mujer como centro de la familia, pilar fundamental de la sociedad, cuyos derechos deben ser especialmente protegidos. Se les garantizó, primordialmente, los derechos al trabajo, a la libre empresa, al mínimo a la salud, la vida y a la dignidad humana.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
812	C-382	Exequible	La Corte Constitucional afirmó que el decreto no pretendió atender únicamente las necesidades de la emergencia sanitaria, sino que, además, la norma estaba dirigida a atender objetivos imperiosos desde un punto de vista constitucional en un modelo de Estado Social de Derecho, tales como el respeto a la dignidad humana.
801	C-417	Exequible	Aseguró unas condiciones de vida acordes a los postulados del derecho fundamental de la dignidad humana.

F. Derecho al acceso a la información

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
464	C-151	Exequible	Garantizó la prestación de los servicios a la población para facilitar la comunicación y el acceso a la información por diversos medios.
555	C-209	Exequible	Procuró la intercomunicación y la conexión de la ciudadanía, garantizando de esta forma el derecho de acceso a la información.

G. Derecho a la libertad de expresión

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
658	C-352	Exequible	Garantía de la continuidad en la prestación del servicio público esencial de las telecomunicaciones, lo que a su vez permitiría garantizar, la libertad de expresión entre otros derechos de la población colombiana.
555	C-209	Exequible	Procuró la intercomunicación y la conexión de la ciudadanía, garantizando de esta forma el derecho a la libertad de expresión.

H. Derecho a la educación

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
533	C-199	La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020, con excepción del artículo 2º, el cual fue declarado exequible de manera condicionada, en el entendido de que, en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento.	Aseguró la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media.
532	C-164	Exequible	Garantizó el derecho fundamental a la educación.
662	C-350	Exequible	Garantizó el derecho fundamental a la educación.
660	C-418	Exequible	Garantizó el derecho fundamental a la educación.
555	C-209	Exequible	Procuró la intercomunicación y la conexión de la ciudadanía, garantizando de esta forma el derecho a la educación.
467	C-161	Exequible, condicionado el artículo 1º, en el entendido que la expresión “ <i>período de gracia</i> ” no causa intereses sobre los créditos durante su vigencia.	El acceso a la educación superior es un elemento estructural del Estado que permitió el desarrollo de la dignidad humana, por lo que es menester del Estado darle garantía de acuerdo a la realidad del país, ya que es un derecho de faceta prestacional progresiva.

I. Derecho al acceso a la justicia

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
491	C-242	Se declaró la exequibilidad simple de los artículos 1º, 2º, 3º, 9º, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19. Se declaró la exequibilidad simple de los artículos 1º, 2º, 3º, 9º, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19. La exequibilidad condicionada de: El artículo 4º, pues, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, se pudo indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.	Si bien, con medidas de aislamiento y distanciamiento se protegió la salud y vida de la ciudadanía, es importante reconocer que se limitaba el goce de otros derechos. En el caso específico, el derecho fundamental a presentar peticiones, el acceso a la justicia y por tanto, de cierto forma, impedía que el Estado cumpliera con sus funciones básicas.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
491	C-242	<p>El artículo 5°, porque la ampliación de términos que contemplaba para solucionar las peticiones también era extensible a los privados que deben atender solicitudes.</p> <p>La exequibilidad del artículo 6°, salvo la de su párrafo 1° que se declarará inexecutable, y la de su párrafo 2° en relación con el cual se declarará la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.</p> <p>La exequibilidad del artículo 7°, salvo la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2° del mismo que se declarará inexecutable.</p> <p>La exequibilidad condicionada del artículo 8°, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que vencen dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.</p>	<p>Si bien, con medidas de aislamiento y distanciamiento se protegió la salud y vida de la ciudadanía, es importante reconocer que se limitaba el goce de otros derechos. En el caso específico, el derecho fundamental a presentar peticiones, el acceso a la justicia y por tanto, de cierto forma, impedía que el Estado cumpliera con sus funciones básicas.</p>



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
491	C-242	La exequibilidad condicionada del artículo 10 bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria. La inexequibilidad del artículo 12.	
540	C-197	Exequible	Entrañaron un principio que, con ocasión de la pandemia, se hizo aún más evidente: los servicios de telecomunicaciones son herramientas poderosas que gozan de efectividad para garantizar el ejercicio de derechos humanos y fundamentales. Sin embargo, en caso de existir barreras insuperables para acceder a dichos servicios se puede generar el efecto contrario, porque no todos los ciudadanos cuentan con herramientas tecnológicas que le garanticen su acceso. En este caso, específicamente, el acceso a la justicia.

J. Derecho a la cultura

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
818	C-402	Exequible	La Corte Constitucional reafirmó los señalamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la importancia de las expresiones culturales y científicas en el desarrollo de la persona, especialmente en momentos que no se permitió la interacción social, tal y como se acostumbra, como ocurre por la necesidad de implementar un distanciamiento social. Es en este sentido que cobra mayor importancia el entretenimiento y, por ende, el acceso a programación cultural, pues de esta forma se promovió la salud mental de la población.



N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
554	C-247	La Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 1º del Decreto Legislativo 554 de 2020, porque no satisface los juicios de finalidad, conexidad material externa, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad; a la vez declaró executable el artículo 2º.	Reforzamiento de los preceptos que protegen determinados servicios con carácter público en favor del bienestar de la población, que, para el caso en concreto, en pro del fomento de la cultura y la identidad.
660	C-418	Executable	La Corte Constitucional se manifestó en concordancia con los lineamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

K. Derecho a la recreación y al esparcimiento

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
554	C-247	La Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 1º del Decreto Legislativo 554 de 2020, porque no satisface los juicios de finalidad, conexidad material externa, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad; a la vez declaró executable el artículo 2º.	Reforzamiento de los preceptos que protegieron determinados servicios con carácter público en favor del bienestar de la población, que, para el caso en concreto, en pro del fomento de la cultura, la identidad, la recreación, la libertad de expresión y el esparcimiento, lo constituye la televisión.

L. Derecho a la vivienda

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
517	C-187	Executable	Garantizó la prestación de servicios públicos permitiendo ajustar en un sentido práctico y eficaz la calidad de una vida y vivienda digna como derechos fundamentales.



M. Derecho a la seguridad e integridad

N° de Decreto	N° Sentencia	Decisión	Argumentos
564	C-213	Exequible, salvo la expresión “ <i>caducidad</i> ” prevista en el párrafo de su artículo 1, la cual declaró inexecutable.	Salvaguardó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los usuarios del sistema judicial, particularmente en lo referente a la protección de sus derechos, mecanismos de acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica.
541	C-180	Exequible	Garantizó los derechos a la salud y a la vida de quienes prestan servicio militar, y, al mismo tiempo, garantiza el derecho a la seguridad y la prestación del servicio a cargo de la fuerza pública en ejercicio.
488	C-171	Por su parte, se declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 4°, 5°, 6°, 7° y 8° del Decreto Legislativo 488 de 2020 como se dijo anteriormente. Por último, se declaró la exequibilidad del artículo 2, salvo la expresión “de carácter privado”.	Protección de la seguridad social del trabajador, así como los derechos de los cesantes y de los pensionados. Grupos que, en el marco de la crisis económica, se vieron especialmente afectados.



III. Análisis y conclusiones

Al revisar la influencia de las posiciones de la Corte sobre los avances, restricciones y alcances que tuvieron las diferentes medidas, políticas y programas expedidos por el Gobierno en el marco de la Emergencia Social se derivan tres conclusiones a resaltar.

En primer lugar, es primordial reconocer que en la medida de las posibilidades el Gobierno nacional atendió la crisis sanitaria y económica de una manera idónea. Esto se afirma, no solo al evidenciar que la mayoría de las medidas fueron declaradas exequibles, sino además, con fundamento en los puntos de encuentro que se hacen evidentes entre la Resolución 1/20 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las medidas adoptadas en los decretos expedidos por el Gobierno. Según la Comisión, “[L]a pandemia se ven especialmente afectados el derecho a la vida, a la salud e integridad personal, así como al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación, al agua y a la vivienda, entre otros derechos humanos.” Como se evidenció en los distintos apartados enunciados a lo largo de este capítulo, el Gobierno procuró la protección de estos y otros derechos con las medidas adoptadas. Además, en la Resolución se hizo hincapié en la atención especial que debía brindarse a ciertos grupos poblacionales, se constató una preocupación especial y reiterada de atender las necesidades de varios de los grupos indicados por la Comisión, tales como: las personas

mayores, las personas privadas de la libertad, las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En segundo lugar, es necesario resaltar que:

“ [L]a pandemia del coronavirus Covid-19 propició el nacimiento de nuevas expresiones de los derechos humanos, que si bien se desprenden de los derechos originarios, deberán ser incluidos en los derechos internos de cada país, imprimiéndoles las características propias de los otros derechos que han venido escalando y posicionándose en materia de protección y garantía, pues ellos tienen que ver con, por ejemplo, el derecho a una prueba diagnóstica, el derecho a la vacuna en las dosis necesarias para evitar el contagio, el derecho a un ingreso básico para las familias vulnerables, el derecho al acceso de administración de justicia en una era que nos obligó a la digitalización de los procesos, el derecho al debido proceso digital y a una defensa idónea en el marco de la virtualidad, entre otros. Todo esto representa un reto para los gobiernos.”¹⁶

La relación entre las distintas autoridades estatales debe materializarse más allá del sistema de pesos y contrapesos. El control de la Corte en los estados de excepción no debe ser visto sólo como una veeduría y límite al poder emanado por el ejecutivo, pues el desarrollo de este informe ha evidenciado cómo se trató realmente de una gran colaboración armónica entre la cabeza del ejecutivo y la Corte

¹⁶ Germán Calderón España. El reto de la pandemia en Colombia: La dignidad humana. Tesis de grado en el Máster Universitario en Derechos Humanos: Sistemas de Protección de la Universidad Internacional de La Rioja.



Constitucional, guardadora de los derechos, para superar conjuntamente la crisis. Como se mencionó al inicio, el Gobierno tomó decisiones desde la visión ejecutiva con miras a adoptar las mejores medidas posibles para conjurar la crisis, y por otro lado la Corte, desde su visión jurídica y desde una posición de garantía de la Constitución, complementó el diseño de las medidas aplicables

en el ordenamiento y dejó observaciones valiosas sobre las no aplicables construyendo aprendizajes para el Gobierno, para otras autoridades y para la ciudadanía hacia el futuro. Al final, se evidenció un trabajo conjunto, colaborativo y armonioso, y no una tensión de poderes, lo que dio óptimos resultados en la atención de la crisis sufrida en el 2020.





Capítulo III

Propuesta o recomendación de naturaleza preventiva para determinar los pasos a seguir, desde los derechos humanos, por parte de las autoridades públicas y sector privado para poder enfrentar una nueva pandemia y su consecuente crisis



Este tercer capítulo se desarrolló metodológicamente de la siguiente manera:

- I. Introducción
- II. Revisión de objetivos alcanzados
- III. Presentaciones de recomendaciones
 - A. Recomendaciones sobre las medidas adoptadas para atender la pandemia del 2020
 - B. Recomendaciones preventivas para poder afrontar una pandemia futura.
- IV. Conclusiones

I. Introducción

El presente, es el último de tres capítulos en los que se han analizado las medidas adoptadas por el Gobierno nacional a través de 115 decretos legislativos con la intención de atender la Emergencia Sanitaria y Económica padecida durante el 2020. A diferencia de las dos entregas anteriores, las cuales pudieron haber sido un poco abstractas, limitadas al papel y poco aplicadas a la realidad, esta vez se propone un análisis más concreto y a la luz de resultados, datos y cifras tangibles.

La intención en este capítulo es revisar dichos resultados para determinar si hay lugar a presentar una serie de recomendaciones que aporten a la manera como los gobiernos puedan reaccionar a situaciones semejantes. Teniendo en cuenta que, para presentar dichas sugerencias, es necesario revisar los objetivos reales alcanzados con los decretos legislativos.

El capítulo tiene el siguiente esquema: en la primera parte, se expondrán algunos datos que permitan

dar cuenta de los resultados obtenidos con la implementación de las medidas estudiadas en este informe, después, se procede con la propuesta de recomendaciones de dos tipos, unas, en relación con las medidas adoptadas durante la reciente pandemia por coronavirus y, otras, enfocadas en las medidas que se podrán tener en cuenta para afrontar emergencias semejantes en el futuro.

Antes de dar paso al desarrollo del capítulo, se considera pertinente hacer un recuento de lo que se ha plasmado en los capítulos anteriores para poner en contexto esta entrega final. No sin antes recordar que para el desarrollo completo de este informe se realizó un análisis detallado de cada uno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional en el marco del estado de excepción, los resultados de dicho análisis se sistematizaron en una matriz que se encuentra al final del documento y que sirve para profundizar los contenidos de cada capítulo.

En ese orden de ideas, en el primer capítulo se pudo determinar que la mayoría de las medidas implementadas iban direccionadas a cumplir objetivos específicos que permitieron la superación de la crisis y, que esto, en cierta medida responde a los parámetros de los estados de excepción según los cuales, todas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos deben guardar relación con la situación o condición anormal que se presente de forma transitoria. Sin embargo, quedaba pendiente verificar la suerte de dichas medidas a la luz del control judicial por parte de la Corte Constitucional. Lo anterior, en cuanto los estados de excepción, de cara a los derechos humanos, son siempre un



punto de tensión por las facultades que adquiere el ejecutivo y la constante pugna con los límites fijados de respeto y observancia de los derechos humanos por el ordenamiento, en general, y por el control de la Corte, específicamente.

Se hace necesario examinar esta supuesta tensión y comprobar de qué manera las decisiones de la Corte Constitucional impactan en los avances, restricciones y alcances de las diferentes medidas, políticas y programas adoptadas en el marco del estado de excepción. Es imperioso rescatar que el objeto de los decretos legislativos fue la protección efectiva de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales; y esto, en observancia a lo que examinó la Corte, aligera la idea de predisponer un conflicto entre el ejecutivo y el judicial. Además, se evidenció que el Gobierno colombiano atendió todos y cada uno de los estándares judiciales y las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 1/2020¹⁷. Esto llevó a entender que el Gobierno tomó decisiones adecuadas desde la visión ejecutiva con miras a adoptar las mejores medidas posibles para conjurar la crisis y, por otro lado, la Corte, desde su visión jurídica y desde una posición de garantía de la Constitución, complementa con argumentos a favor o en contra, con una conclusión que no se podrá desconocer, cual es, la colaboración armónica para atender la crisis de manera conjunta. Si bien se identificaron medidas declaradas inexequibles y otras que fueron condicionadas, se considera que la generación de todos esos debates aporta y

construye a la manera eficiente como se atendió la crisis.

Habiendo retomado las dos grandes conclusiones que se han construido como consecuencia del análisis desarrollado, ahora es pertinente poner la lupa en los efectos reales que tuvieron estas medidas sobre la realidad colombiana. Como ya se mencionó, los primeros informes eran un examen ceñido a los contenidos de las normas, sin verificar más allá y comprobar los efectos en la realidad de las personas. Ahora, dos años después del inicio de la emergencia, se hace necesario examinar cómo está el país y determinar, con datos, qué se hizo bien, qué se debe dejar de hacer y qué se debe comenzar a hacer.

II. Revisión de los objetivos alcanzados

A pesar de la crisis vivida en los últimos años, el panorama es prometedor. La reactivación económica del país, su crecimiento en cifras reales y las posibilidades de brindarle a los trabajadores un mayor ingreso en el 2022 y en los años venideros, son algunas de las consecuencias materiales de un abordaje inmediato a la crisis que, en forma intempestiva, nos trajo el COVID-19.

Para el 22 de diciembre de 2021 en Colombia se confirmaban 5.112.719 personas contagiadas de Covid-19, de las cuales 129.586 habían perdido la vida; en el mes de junio se alcanzaban a reportar 648 muertes por Covid-19 en un día.

¹⁷ Ver: <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

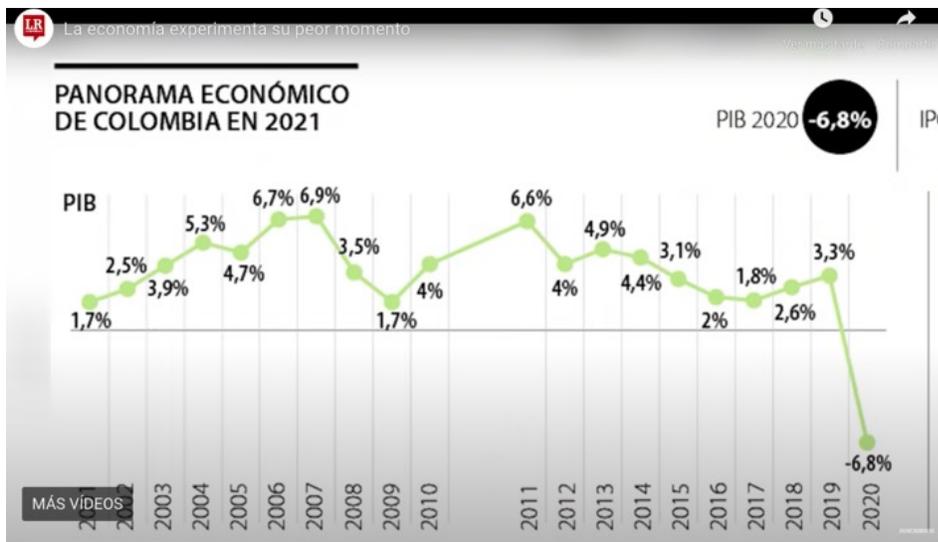


Tomada del sistema de estadística de Google.

Las cifras de cada día indican las muertes que se reportaron desde el día anterior · [Información sobre estos datos](#)

Sin embargo, el 23 de diciembre de 2021, el Ministerio de Salud informó que 17 departamentos no reportaron muertes y hay aproximadamente 27.580.721 personas en el país vacunadas con el esquema completo.

Por otro lado, desde una mirada económica la situación tampoco fue fácil. “El PIB tuvo una caída histórica de 6,8%, una cifra que es la peor contracción desde la crisis de 1999, cuando la caída fue de 4,5%.”¹⁸ Para el año 2020 se reportó que 21 millones de personas vivían en condiciones de pobreza y 7 millones en pobreza extrema.



Tomada del artículo “La economía está en su peor momento con el desempleo y la pobreza al alza.”

¹⁸ La República. La economía está en su peor momento con el desempleo y la pobreza al alza. 4 de mayo de 2021. En: <https://www.larepublica.co/economia/la-economia-colombiana-experimenta-su-peor-momento-en-la-historia-reciente-3163553>



Sin embargo, al cierre del 2021 Colombia fue reconocida, en el índice Bloomberg¹⁹, como uno de los países que mejor sorteó la crisis de Covid-19, en el puesto 14 de 53. Consecuencia de esto, surgen los datos positivos que publicó el ministro de Hacienda y algunas notas de prensa nacional. Se estima un crecimiento aproximado del 10% y *“Según las proyecciones del Gobierno, el comercio y la industria manufacturera serán las actividades económicas que más contribuirán al crecimiento del PIB de 2021, con pronósticos de crecimiento de 21,1 y 16,6 por ciento, respectivamente.”*²⁰ La recuperación de la economía y la mejora de la situación del país son el resultado de los esfuerzos conjuntos de la ciudadanía y la demanda en los hogares, del arduo trabajo por parte del sector empresarial y de las políticas adoptadas por el Gobierno nacional.

Si bien el pronóstico no deja de ser retador, teniendo en cuenta que la inflación está desbordada, el peso se sigue devaluando y el dólar continúa al alza; no se puede negar que los resultados del año 2021 fueron muy valiosos. Gran parte de ellos se deben a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional. Es por eso que, a continuación, se propone una exposición de algunos de los frutos más relevantes de medidas como la creación de FOME, el Ingreso Solidario, el PAEF, la Matrícula Cero, Jóvenes Propietarios, devolución del IVA, días sin IVA y Colombia Mayor.

En entrevista al periódico El Tiempo²¹, el presidente Iván Duque explicó cómo, a través de tres anillos de protección, se hizo frente a la crisis. En primer lugar, se planteó la protección a la salud y la atención de la crisis sanitaria; en segundo lugar, la protección del empleo y el aparato productivo y la reactivación económica y; finalmente, la protección a la población vulnerable. Este diseño permitió la implementación exitosa de múltiples medidas que permitieron la protección de los derechos humanos de la ciudadanía y la mitigación de los impactos de la crisis sobre la calidad de vida de las personas, tal como se ha evidenciado a lo largo del análisis sobre los decretos legislativos en este informe.

Específicamente, sobre Ingreso Solidario, el presidente Duque manifestó que se trató de una política en la que se unieron los esfuerzos y propósitos de distintos programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, la compensación del IVA y Colombia Mayor. Con esta decisión se logró llegar a 1,4 millones de hogares en pobreza extrema y monetaria, y a 1,6 millones de hogares vulnerables o registrados en el SISBEN III, personas que no estaban recibiendo ninguna ayuda del Estado. Con la inversión aproximada de 8,3 billones de pesos se evitó que más de 1.7 millones de personas cayeran en pobreza monetaria y que otros 2,3 millones de personas cayeran en pobreza extrema. En relación

¹⁹ Los índices de Bloomberg se basan en reglas transparentes que ayudan a medir una amplia gama de exposiciones al mercado. Específicamente, con relación a la pandemia, se analiza el manejo de la pandemia en varios aspectos establecidos por los países, así entonces, según recalca el portal Bloomberg en línea, este no solo mide los porcentajes de personas que se han aplicado la vacuna contra la covid-19, sino también tiene en cuenta la “severidad de los bloqueos”, es decir, el tipo de restricciones que tiene el país con respecto a la entrada de viajeros al territorio nacional, además del porcentaje de aforo que se habilita con respecto a la capacidad de atención con la que cuenta el país. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-entre-los-mejores-paises-en-el-manejo-de-la-pandemia-del-coronavirus-segun-bloomberg/202118/>

²⁰ Semana. Personaje del año: la impresionante reactivación de la economía en Colombia, ¡vamos pa' lante! 18 de diciembre de 2021. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/personaje-del-ano-la-impresionante-reactivacion-de-la-economia-en-colombia-vamos-palante/202142/>

²¹ El tiempo. El 2020 nos cambió por completo el orden de prioridades: Iván Duque. En: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-duque-habla-de-la-inversion-social-en-su-gobierno-entrevista-624310>



con los jóvenes, se crearon 511.473 nuevos cupos en el programa que les permitió y les garantizó la educación superior. En cuanto al sector laboral, el aumento de ocupados entre octubre de 2021 versus 2020 fue de 854.000 nuevos empleos, concentrados principalmente en actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos, industria manufacturera y alojamiento y servicios de comida. De los 854.000 empleos nuevos, 517.000 se registraron en empresas de menos de diez trabajadores, es decir, el 60 por ciento; 575.000 fueron empleos para las mujeres y 279.000 para los hombres²². Se evidencian así, en datos concretos, los resultados de algunas de las medidas reseñadas en los capítulos anteriores, materializando las propuestas del Gobierno nacional y evaluadas por la Corte Constitucional, en el logro de fines sociales.

III. Presentación de recomendaciones

Ante una situación tan adversa e imprevisible como lo fue la reciente crisis, es posible afirmar que el Gobierno nacional actuó de la mejor manera posible. No obstante, el panorama positivo, hay lugar a plantear consejos que permitirán optimizar los valiosos resultados ya logrados. Es por esto que, se proponen recomendaciones de dos tipos, unas, en relación con las medidas adoptadas durante la reciente pandemia por coronavirus y otras, enfocadas en las medidas que se podrán tener en cuenta para afrontar emergencias semejantes en el futuro.

A. Recomendaciones sobre las medidas adoptadas para atender la pandemia de 2020

Se han evidenciado múltiples resultados positivos y valiosos. Sin embargo, como ya se mencionó, estos resultados no son producto exclusivo de las medidas del Gobierno nacional, también, ha influido las posiciones de la Corte Constitucional que aportó al contenido de cada uno de los decretos legislativos. Para contar con los datos precisos y un examen adecuado de lo que se logró con los 115 decretos legislativos es necesario identificar el nexo entre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos. Es por esto, que se propone inicialmente que cada entidad vinculada o encargada de cada medida, acción o programa realice una verificación cuantitativa y cualitativa sobre la población beneficiada. La propuesta va dirigida, específicamente, a no presentar cifras en abstracto, sino en concreto y verificadas a la luz de las disposiciones de los decretos legislativos. Si bien, varias entidades han avanzado en la elaboración de informes de este tipo, se recomienda socializar pública, masiva y pedagógicamente los resultados de los mismos, no solo con entes de control correspondientes sino con la ciudadanía. Esto, en reconocimiento, aplicación y materialización de las políticas de Gobierno abierto en el que se considera relevante promover una rendición de cuentas participativa, transparente, colaborativa e innovadora que pueda ser útil para generar memoria colectiva sobre lo que se hizo para atender la pandemia y así obtener aprendizajes colectivos.

²² Semana. Personaje del año: la impresionante reactivación de la economía en Colombia, ¡vamos pa' lante! 18 de diciembre de 2021. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/personaje-del-ano-la-impresionante-reactivacion-de-la-economia-en-colombia-vamos-palante/202142/>



Adicionalmente, se recomienda apoyar, dar trámite y dar cumplimiento a la iniciativa legislativa que propone que el Ministerio de Hacienda presente cada seis meses un informe de gasto, entidad por entidad y programa por programa, de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias. De conformidad con declaraciones de algunos congresistas, este informe incluiría una justificación del gasto y una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la emergencia. El detalle de los gastos deberá divulgarse como datos estructurados para que la información pueda ser procesada y analizada fácilmente. Lo anterior con la intención de dar parte de tranquilidad a quienes han mostrado reservas frente a la ejecución de los

recursos destinados a superar la crisis, y cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas de forma especial y adicional en el marco de las actuaciones extraordinarias que supuso el estado de excepción.

Finalmente, se propone que la Contraloría General de la República realice un control especial sobre la ejecución de los recursos destinados a la atención de la pandemia. Para mitigar la emergencia se destinaron \$40,5 billones de pesos y, teniendo en cuenta el delicado momento de la economía y el compromiso del actual Gobierno de procurar una política de austeridad, sería idóneo velar por el sumo respeto a la destinación de estos recursos públicos.





B. Recomendaciones preventivas para afrontar una pandemia futura.

Si bien se reconoce que el Gobierno nacional hizo un gran trabajo atendiendo la crisis, siempre quedará el espacio a cuestionarse si haber adoptado lineamientos distintos pudo haber generado resultados diferentes para el país. Ya para el caso de la pandemia del 2020 por Covid-19, quedará una duda razonable y justificada en el carácter intempestivo que la misma tuvo, pues para futuras ocasiones en las que se enfrente una situación semejante puede ser pertinente tener en cuenta ciertos factores que salieron a la luz durante estos últimos dos años y de los cuales es necesario aprender.

En primer lugar, y aunque nunca se vuelva a presentar una emergencia de estas características, es necesario tener en cuenta el primordial deber de las autoridades de comenzar a garantizar efectivamente el acceso a servicios y derechos básicos y fundamentales. Si bien la crisis generó impactos muy negativos, también hubo varios efectos que no fueron provocados directamente por lo que sucedía, se trataba de condiciones preexistentes que se agravaron y se hicieron más visibles con la emergencia, como, por ejemplo, el acceso a los servicios de saneamiento básico como agua potable y alcantarillado o la grave situación de hacinamiento que se vive en los centros penitenciarios del país. Los gobiernos, nacional y territoriales, el sector privado y la ciudadanía deben comprometerse diariamente en la lucha contra las desigualdades materiales que acechan al país.

Procurando una línea base de garantías, oportunidades y derechos para toda la ciudadanía, se abre la puerta a una segunda recomendación, la cual va encaminada al reconocimiento de nuevas y alternativas dimensiones de los derechos humanos. Una crisis de esta naturaleza en pleno siglo XXI develó la urgencia de adaptarse a nuevas necesidades y demandas. El pleno ejercicio de los derechos conlleva cada vez a nuevas caracterizaciones de los mismos y se debe hacer lo posible por estar a la vanguardia para garantizar su debido respeto y materialización. Para poder actuar, se pueden y se deben contemplar lineamientos adaptativos que permitan que los diversos sistemas se reinventen y ajusten a las necesidades, no solo en el marco de una emergencia, sino en general en el marco de su desarrollo.

Como, por ejemplo, el derecho a la salud, ya no se limita el acceso a medicamentos y a la atención oportuna para atender una enfermedad o dolencia, nos enfrentamos a una nueva dimensión que implica medidas preventivas tales como el acceso a vacunas. Concretamente, se recomienda reevaluar qué implica, hoy en día, tener una vida digna y considerar las posibilidades de brindar estas garantías a todas las personas.

En esta misma línea se recomienda dar continuidad a los diversos desarrollos de renovación, adaptabilidad que impulsó la crisis, tal es el caso de la digitalización de los servicios, en especial de la justicia; se trata de un proceso en el que se deben promover acciones progresivas aprovechando los avances que se lograron en estos tiempos de adversidad.



Para finalizar, se expone un tercer ejemplo al respecto en relación con el sistema educativo, pues en el marco de la pandemia por coronavirus las medidas adoptadas se limitaron a ajustar el calendario académico, llevar el PAE a las casas y brindar auxilios económicos de distintas naturalezas para garantizar el acceso a este derecho. Como ya se ha mencionado, resulta retador y problemático identificar cómo las medidas adoptadas en los cinco decretos legislativos para este sector garantizaron realmente el derecho fundamental a la educación. En contraposición, el Laboratorio de Economía de la Educación de la Universidad Javeriana, recopiló una serie de medidas adoptadas en distintos países que permitieron efectivamente mitigar las brechas de aprendizaje²³. Concretamente, se recomienda analizar las posibilidades y capacidades del aparato estatal para dar respuestas materiales, más reales y eficientes que se adapten y respondan adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía que, con el paso del tiempo, se van transformando.

IV. Conclusiones

Exponer las críticas y dar recomendaciones una vez pasada la crisis es muy fácil. Otra situación, muy distinta, fue tener que adoptar decisiones y medidas justo en el ojo del huracán. Dicho esto, se resalta y se reconoce el valioso e importante trabajo de todas las autoridades, a nivel nacional y territorial, para dar respuesta a una de las peores crisis de la historia de la mejor manera posible; siempre teniendo como faro, la protección y la garantía de los derechos de los colombianos.

Se reitera también, un mensaje que se ha procurado dejar claro desde la presentación del primer informe y hasta la presentación de este. Es importante comenzar a analizar la reacción a la crisis como un trabajo armónico entre el ejecutivo y el judicial, bajo el entendido de que el control de la Corte Constitucional no fungió exclusivamente como un vigilante de requisitos y límites, y que las decisiones y los argumentos que allí se consagraron fueron sumamente importantes para determinar el impacto de las medidas diseñadas por el ejecutivo. Para efectos de un futuro estado de excepción y, en general, para el día a día del ejercicio de la función pública se debe tener siempre presente que las ramas del poder público, más allá de estar inmersas en un sistema de pesos y contra pesos, trabajan coordinadamente para mantener a flote y potenciar un país.

Este informe, y específicamente las recomendaciones propuestas, se presentan en el marco de dicha convicción, reconociendo que, para superar la crisis, se requirieron esfuerzos colectivos. Cada entidad del Estado, cada sector y cada integrante de la ciudadanía aportó a la manera como se conjuró esta crisis, y aporta cada día a la reactivación y construcción de país. En definitiva, se podría decir que, dadas las circunstancias, se hizo lo mejor que se pudo. Y actualmente se está viendo cómo Colombia se recupera y sale adelante poco a poco. A pesar de lo retador que parece el panorama, el país estará más fortalecido, siempre y cuando se aprenda de las lecciones, de la experiencia y de las recomendaciones.

²³ El Tiempo. Pruebas Pisa: Colombia tendría importante retroceso por la pandemia. 23 de julio de 2021. En: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/pruebas-pisa-colombia-tendria-importante-retroceso-por-la-pandemia-605438>



Anexo I

Inexequibilidades totales
o parciales de las medidas legislativas



En este aparte resaltamos el ejercicio de control automático de constitucionalidad serio y riguroso que la Corte Constitucional realizó a los decretos legislativos, al punto que, cuando tuvo que declarar la inexecutable de varias de las medidas adoptadas

por el Gobierno nacional, así lo hizo. A continuación, los decretos legislativos que fueron objeto de dicha decisión y la expulsión del ordenamiento jurídico interno de las medidas que no cumplieron los juicios materiales y formales de la Corte:

Decreto Legislativo	Sentencia de inexecutable total o parcial	Decisión de la Corte Constitucional
519 de 2020 Medidas presupuestales	C-170 de 2020	Declaró inexecutable los artículos 3, 4 y 5, por no haber superado el juicio de necesidad jurídica, puesto que se concluyó que la liquidación del presupuesto son funciones administrativas, las cuales deben expedirse por el Ejecutivo en uso exclusivo de sus facultades ordinarias.
522 de 2020 Medidas presupuestales	C-212 de 2020	Declaró inexecutable los artículos 3, 4 y 5 del decreto, correspondientes a la liquidación del presupuesto, porque no cumplen con el juicio de necesidad, pues se trata de disposiciones que, para el alto Tribunal, podían haberse expedido en ejercicio de las funciones administrativas ordinarias del presidente.
571 de 2020 Medidas presupuestales	C-215 de 2020	Declaró inexecutable los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020, porque no cumplen con el juicio de necesidad, pues se trata de disposiciones que, para el alto Tribunal, podían haberse expedido en ejercicio de las funciones administrativas ordinarias del presidente.
572 de 2020 Medidas presupuestales	C-206 de 2020	Declaró inexecutable los artículos 3, 4 y 5 por no superar el presupuesto del juicio de necesidad jurídica.
568 de 2020 Inversión social clases vulnerables Creación Impuesto Solidario	C-293 de 2020	Declaró la inexecutable de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, con efectos retroactivos. Declaró la executable de los artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 568 de 2020, salvo los siguientes apartes: <ul style="list-style-type: none"> • Del artículo 9: las frases “de salarios y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos (\$10.000.000)”, contenidas en los incisos 1 y 2; la tabla contenida en el artículo 9; el inciso final del artículo. • Del artículo 12: la frase “los valores retenidos en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 y” del inciso 1; la frase “del impuesto solidario por el COVID 19 y” del inciso 2; la frase “[e] valor total de las retenciones en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 constituyen el valor total del impuesto y no habrá lugar a la presentación de la declaración del impuesto” del inciso 3.



Decreto Legislativo	Sentencia de inexecutable total o parcial	Decisión de la Corte Constitucional
		<ul style="list-style-type: none">Del artículo 13: la frase “[a] impuesto solidario por el COVID 19 le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario” del inciso 1.
513 de 2020 Medidas de celeridad de los ciclos de los proyectos de inversión	C-245 de 2020	Declaró la executable del Decreto con excepción de la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida en el inciso único del artículo 5º, y el párrafo 2 del artículo 5, los cuales fueron declarados inexecutable.
774 de 2020 Medidas presupuestales	C-351 de 2020	Declaró executable el decreto salvo los artículos 3, 4 y 5, que no superan el juicio de necesidad.
813 de 2020 Medidas presupuestales	C-397 de 2020	Declaró executable los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 13 del Decreto; declaró inexecutable los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del mismo; y declaró inexecutable el artículo 11 ibídem, con efectos a partir de la expedición del referido decreto.
678 de 2020 Medidas presupuestales	C-448 de 2020	Declaró la inexecutable de los artículos 6,7 y 9 del Decreto.
441 de 2020 Garantía acceso al agua potable	C-154 de 2020	Declaró la executable de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto, salvo la expresión “-con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-,” que se declaró inexecutable
554 de 2020 Garantía del servicio público de TV	C-247 de 2020	Declaró inexecutable el artículo 1º del decreto, porque no satisface los juicios de finalidad, conexidad material externa, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad.
516 de 2020 Garantía del servicio público de TV	C-184 de 2020	Declaró inexecutable el artículo 1º del Decreto.
575 de 2020 Alivio a cargas económicas y tributarias del transporte	C-294 de 2020	Declaró executable el Decreto Legislativo 575 de 2020, salvo los artículos 9 y 10, los cuales declaró inexecutable.
579 de 2020 Protección vivienda digna	C-248 de 2020	Declaró inexecutable la expresión “, los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO,” contenida en el párrafo del artículo 1.



Decreto Legislativo	Sentencia de inexequibilidad total o parcial	Decisión de la Corte Constitucional
580 de 2020 Subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo	C-256 de 2020	Declaró inexequible el decreto.
491 de 2020 Uso de medios digitales y tecnologías de la información y las comunicaciones en la prestación de servicios	C-242 de 2020	Declaró la inexequibilidad del artículo 12.
487 de 2020 Cooperación judicial internacional Suspensión de los términos de extradición	C-201 de 2020	La Corte realizó el estudio de todos los escrutinios materiales, indicando que no se satisficieron los juicios de ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica y proporcionalidad. Específicamente, la Corte Constitucional señaló que el vocablo “suspender” contenido en el artículo 1º del Decreto Legislativo 487 de 2020, significa expresamente “detener” o “diferir”, por algún tiempo, las garantías de las personas involucradas en procedimientos de extradición. Además, señaló que el precio de las medidas adoptadas radica en sustraer el derecho de defensa en cabeza de quienes son requeridos por extradición y suponía un desequilibrio latente. Por lo tanto, se declaró la inexequibilidad del decreto bajo estudio.
564 de 2020 Garantía a los usuarios del sistema de justicia Trámites judiciales, notariado y defensa del Estado por vías electrónicas	C-213 de 2020	Declaró exequible el Decreto Legislativo 564 de 2020, salvo la expresión “caducidad”, prevista en el párrafo de su artículo 1, la cual declaró inexequible.



Decreto Legislativo	Sentencia de inexecutable total o parcial	Decisión de la Corte Constitucional
567 de 2020 Salvaguarda de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en procesos de adopción	C-193 de 2020	Se declaró la inexecutable del decreto, porque el presidente de la República incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla, toda vez, que no se puede acreditar fácticamente que estas medidas permitan evitar la extensión de los efectos de la crisis. Tampoco cumplió con el requisito de subsidiariedad ya que el ordenamiento jurídico ordinario sí cuenta con previsiones legales necesarias para conseguir los objetivos de la medida excepcional.
803 de 2020 Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios para el sector agro	C-393 de 2020	Declaró inexecutable el numeral 1 del parágrafo 5 del artículo 3.
797 de 2020 Aligerar cargas en el arrendamiento de locales comerciales	C-409 de 2020	Declaró inexecutable el decreto. No se supera el estándar del <i>Juicio de Motivación Suficiente</i> , porque revisadas las consideraciones del Decreto 797 de 2020, no se encuentran razones suficientes para justificar el cambio intempestivo de normatividad relativa a la terminación de los contratos de arrendamiento de locales comerciales. No se supera los <i>Juicios de Finalidad y Conexidad Material Externa</i> , ya que la norma sub iudice resulta contradictoria con los considerandos del Decreto 637 de 2020, que declaró el estado de emergencia. No se supera el <i>Juicio de Ausencia de Arbitrariedad</i> , puesto que el legislador excepcional, al establecer una única fórmula abstracta para resolver las controversias relacionadas con los contratos de arrendamiento de local comercial. Y, por último, no se supera el <i>Juicio de Proporcionalidad</i> , pues la medida de terminación unilateral de los contratos de arrendamiento de local comercial no pondera adecuadamente los diferentes intereses legítimos en tensión que subyacen a dicha clase de negocios jurídicos.
558 de 2020 Pago parcial de aportes parafiscales de los meses abril y mayo de 2020. Traslado de los pensionados a COLPENSIONES.	C-258 de 2020	Declaró inexecutable el decreto.



Decreto Legislativo	Sentencia de inexecutable total o parcial	Decisión de la Corte Constitucional
802 de 2020 Traslado a COLPENSIONES	C-308 de 2020	Declaró inexecutable el decreto
639 de 2020 Creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal	C-458 de 2020	Declaró INEXEQUIBLE la expresión "en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial", contenida en el parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto,
576 de 2020 Impulso a la recuperación económica del sector juegos y azar	C-257 de 2020	Declaró la inexecutable del artículo 6 de la norma, porque no cumple con el juicio de necesidad jurídica.
476 de 2020 Agilizar trámites de importación, comercialización y abastecimiento de productos, equipos médicos, medicamentos y demás para combatir el Covid-19	C-155 de 2020	Declaró inconstitucionales las facultades otorgadas, en los artículos 1º y 2º por considerar que, si bien el decreto cumple con los requisitos formales de validez definidos por la Constitución, por la Ley Estatutaria 137 de 1994 y por la jurisprudencia, no satisface las exigencias del juicio de necesidad jurídica.
538 de 2020 Fortalecer y reorganizar los servicios de salud	C-252 de 2020	Declaró la inexecutable del Decreto 538 de 2020, salvo la expresión "La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- compensará de manera automática los saldos adeudados por esta figura en caso de liquidación de Entidades Promotoras de Salud -EPS-" contenida en el parágrafo 3 del artículo 15, que se declaró inexecutable.

Lo anterior, demuestra claramente que la Corte Constitucional no fue un convidado de piedra en el análisis de constitucionalidad de medidas legislativas

que el Gobierno adoptó para conjurar la crisis, sino que, por el contrario, ejerció su potestad de control frente a ellas en forma seria y rigurosa.



Según el diario LaRepública.com²⁴, la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de los 115 decretos legislativos dictados bajo la emergencia económica y social, entregando un balance de 57 decretos exequibles, 51 con exequibilidad parcial o condicionada y 7 inexecutable.

Al respecto, dijo, en resumen:

- De los 115 decretos analizados, 73 hicieron parte de la primera emergencia económica y, los restantes 42, de la segunda. En total, fueron 884 los artículos estudiados: 554 de los decretos de la primera emergencia y 330 de los de la segunda (ver gráfico). Si se toma el análisis por decretos, se encuentra que, del total, 57 (49,57%) fueron declarados exequibles completamente, siete (6,09%) fueron totalmente inexecutable y 51 (44,35%) tuvieron exequibilidad parcial o condicionada.
- Los siete decretos que se cayeron totalmente fueron los siguientes: 487, que planteaba la suspensión de términos en trámite de extradición durante el estado de emergencia; 558, que permitía la reducción temporal de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social; 567, que otorgaba funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales

de familia para conocer de los procesos de adopción; 580, que generaba un descuento entre 40% y 80% en el servicio de agua, alcantarillado y aseo para estratos 1, 2 y 3 y la reconexión del servicio cuando no se tuviera, cobros sin intereses y congelación de tarifas; 797, que regulaba temporalmente la terminación unilateral de contratos de arriendo de local comercial para las actividades más afectadas por la pandemia; 802, que modificaba el Decreto 558; y 811, que fijaba las normas para que el Gobierno comprara acciones de empresas privadas que luego podrían ser enajenadas.

- Entre los declarados parcialmente exequibles estuvo el 572, relacionado con el Presupuesto General de la Nación 2020. En ese, la Corte declaró la constitucionalidad de la adición presupuestal con destino al Fondo de Mitigación de Emergencias, “no obstante, la liquidación dispuesta como medida de excepción resulta inconstitucional, habida consideración que corresponde a facultades ordinarias del Gobierno Nacional”.
- Otro decreto parcialmente exequible fue el 568, con el que se creó el impuesto solidario a trabajadores del Estado con salarios superiores a \$10 millones.

²⁴ La República.com. Legislación: “La Corte Constitucional tumbó siete de los decretos expedidos durante la emergencia”. 27 de octubre de 2020. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-corte-constitucional-tumbo-siete-de-los-decretos-expedidos-durante-la-emergencia-3080126>



CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA

DECRETOS ESTUDIADOS 115

Primera Emergencia 73

Segunda Emergencia 42

ARTÍCULOS ESTUDIADOS 884

Primera Emergencia 554

Segunda Emergencia 330

CONTROL POR DECRETOS

Decisión de la sentencia

- Ejecutibilidad
- ◐ Ejecutibilidad parcial/condicionada
- ◑ Inejecutibilidad

Total 115



Fuente: Corte Constitucional

CONTROL POR ARTÍCULOS

- Artículos ejecutibles
- ◐ Artículos con condicionamientos o expresiones inejecutibles
- ◑ Artículos inejecutibles

Total 884



PRIMERA EMERGENCIA

Control por decretos

Decisión de la sentencia

- Ejecutibilidad
- ◐ Ejecutibilidad parcial/condicionada
- ◑ Inejecutibilidad

Total 73



CONTROL POR ARTÍCULOS

- Artículos ejecutibles
- ◐ Artículos con condicionamientos o expresiones inejecutibles
- ◑ Artículos inejecutibles

Total 554



SEGUNDA EMERGENCIA

Control por decretos

Decisión de la sentencia

- Ejecutibilidad
- ◐ Ejecutibilidad parcial/condicionada
- ◑ Inejecutibilidad

Total 42



CONTROL POR ARTÍCULOS

- Artículos ejecutibles
- ◐ Artículos con condicionamientos o expresiones inejecutibles
- ◑ Artículos inejecutibles

Total 330



© PNUD/UPA



Anexo 2

Fichas metodológicas de cada decreto legislativo y de cada sentencia de control automático de constitucionalidad



En este anexo se plasmaron las fichas metodológicas que sintetizan el contenido esencial de los decretos legislativos adoptados por el Gobierno nacional durante la pandemia del Covid-19 y de las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional de Colombia, así:

Para la presentación de los tres informes se propuso la clasificación de los 115 decretos legislativos en

10 categorías²⁵. Con esto se procuró exponer, de manera organizada, las medidas adoptadas, los objetivos trazados, los derechos humanos protegidos y las recomendaciones planteadas. A continuación, se hará una breve exposición, por sector, de los contenidos de cada decreto legislativo y su respectiva sentencia.



²⁵ La clasificación propuesta fue elaborada a criterio personal del autor.



A. Fiscal y tributario

1. Decreto 444 y Sentencia C-194

a. Objetivo:

Poder 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.

b. Medidas adoptadas:

Se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME. Se establecieron, para dicho fondo, las fuentes de recursos, las condiciones bajo las cuales sería administrado, así como la forma mediante la cual daría cumplimiento a su objeto.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud, Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 444 de 2020 y 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. Sin

embargo, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger salvó su voto, invocando su desacuerdo con la declaratoria de exequibilidad de los artículos y numerales que regulan el préstamo de recursos del FONPET y del FAE al FOME.

e. Impacto a los derechos humanos:

Con los recursos que el Gobierno nacional permitió extraer de los fondos FONPET y FAE, se garantizó la prestación de servicios de salud en un momento crítico desde el punto de vista financiero de las prestadoras públicas de este servicio. Así mismo, protegió el empleo de los sectores más vulnerables porque, por ejemplo, se subsidiarán a las medianas y pequeñas empresas del sector productivo del país.

2. Decreto 461 y Sentencia C-169

a. Objetivo:

Facilitar y agilizar la disponibilidad de recursos, y aligerar cargas a la ciudadanía por obligaciones tributarias.

b. Medidas adoptadas:

Se autoriza, temporalmente, a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, 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. Así mismo, del artículo 2 ibídem, 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 señalará un término menor, y la exequibilidad completa de los artículos 3 y 4 del mismo.

Sin embargo, las magistradas Fajardo y Pardo consideraron que el artículo 1 del Decreto legislativo 461 de 2020 debió ser declarado inexecutable y que el artículo 2 debió ser condicionado a que la facultad de reducción de impuestos que este prevé no dispensará al mandatario local de contar con la aprobación de la corporación político-administrativa de la entidad territorial del caso.

e. Impacto a los derechos humanos:

Las medidas adoptadas permitieron la consecución de recursos adicionales al presupuesto de rentas nacionales para enfrentar la pandemia y sus efectos, especialmente en lo relacionado con el mínimo vital de las familias vulnerables y garantizar el empleo a los ciudadanos que necesitan de un ingreso para no padecer en tan nefasta crisis causada por el coronavirus Covid-19.

3. Decreto 434 y Sentencia C-152

a. Objetivo:

Ofrecer alternativas de cumplimiento de cargas y obligaciones a empresarios y comerciantes.

b. Medidas adoptadas:

Se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social -RUES; así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados.

c. Derechos Protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto 434 de 2020. No se discutió variación divergente.

e. Impacto a los derechos humanos:

De conformidad con lo dispuesto prima el derecho a la salud de raigambre constitucional frente a las normas de la legislación mercantil que establecen trámites, lo cual enaltece la posición de la Constitución frente a otras normas. La anterior afirmación se sustenta en que la Constitución Política es la norma que irradia a todo el ordenamiento jurídico, por tanto, las normas de orden legal no pueden desconocer los preceptos constitucionales. En tal sentido el artículo 49 de la Constitución Política consagra que *“la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.”* [...] y que *“toda persona*



tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad". Según esta norma y de conformidad con la emergencia actual, resultaría inconstitucional que una disposición del orden legal obligará a las personas a concurrir a las Cámaras de Comercio o a las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, ya que esto implicaría aglomeración de personas, acrecentando así el riesgo de contagio del COVID -19, lo cual estaría en contraposición al deber constitucional que les asiste a las personas de procurar por el cuidado de su salud.

4. Decreto 438 y Sentencia C-159

a. Objetivo:

Garantizar la prestación del servicio de salud para prevenir y contrarrestar los efectos del Covid 19 en el territorio nacional.

b. Medidas adoptadas:

Se adoptan medidas tributarias transitorias. Entre ellas, los implementos médicos quedaron exentos del IVA y se amplió el plazo para RTE.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 438 del 19 de marzo de 2020. En el desarrollo del estudio de constitucionalidad del Decreto 438 de 2020, no se presentó divergencia alguna frente a los postulados de la Sala, por lo cual no se presentaron salvamentos o aclaraciones de voto.

e. Impacto a los derechos humanos:

Además de exentar del IVA a 24 bienes necesarios para la adecuada atención hospitalaria de contagiados de COVID 19 y prestar adecuadamente el servicio de salud, el Gobierno nacional suspendió de manera integral los términos establecidos para el cumplimiento de unas obligaciones tributarias a fin de garantizar que las entidades sin ánimo de lucro –muchas relacionadas con el sector salud– perdieran beneficios del régimen especial tributario. Cabe resaltar que estas entidades sin ánimo de lucro, podrían estar directamente relacionadas con la venta e importación de alguno de los bienes exentos del IVA por parte del gobierno.

5. Decreto 468 y Sentencia C-160

a. Objetivo:

Garantizar la fluidez económica de las entidades territoriales económicamente más vulnerables

b. Medidas adoptadas:

Se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. -Findeter- y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -Bancoldex -.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 468 de 2020. Sin embargo, el Magistrado Alberto Rojas Ríos discrepó, toda vez que a su parecer la Sala Plena de la Corte debió detenerse en el examen del inciso 5 del artículo 3, lo que le llevó a salvar parcialmente su voto.



e. Impacto a los derechos humanos:

La variedad de medidas, tributarias y financieras, encaminadas a garantizar no solo la estabilidad financiera del país, sino también de forma indirecta, otorgando créditos directos a los sectores elegibles para que estos puedan garantizar los derechos fundamentales de la población, en el caso concreto las medidas tenían como finalidad garantizar la seguridad alimentaria de los hogares, el capital de trabajo, el abastecimiento y mantenimiento del sector salud, garantizar el funcionamiento del sector educativo, entre otros para lograr los fines de mejoramiento de la calidad de vida de la población y un medioambiente sano.

6. Decreto 519 y Sentencia C-170

a. Objetivo:

Obtener recursos suficientes para cumplir con las funciones extraordinarias del Estado y poder atender la pandemia.

b. Medidas adoptadas:

Incluir \$15.100.000.000.000 en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal del año 2020, como 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.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la dignidad, Derecho a la salud y la vida.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional decidió declarar exequibles los artículos 1, 2, 6 y 7 del Decreto Legislativo 519 del 5 de abril de 2020 y declarar inexequibles los artículos 3, 4 y 5 del mismo, por no haber superado el juicio de necesidad jurídica, puesto que se concluyó que la liquidación del presupuesto son funciones administrativas, las cuales deben expedirse por el Ejecutivo en uso exclusivo de sus facultades ordinarias. En fundamento con la sentencia C-354 de 1998, se señaló que la liquidación del presupuesto tiene como objeto detallar o definir en forma específica cada uno de los conceptos que lo conforman, en donde el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece que es una función que le corresponde realizar al Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria, en el Decreto de liquidación como el anexo que detalla el gasto para el año fiscal respectivo. Por lo tanto, el Decreto de liquidación del presupuesto no es un acto de naturaleza legal, lo que permite concluir que son disposiciones que deben expedirse por el presidente, como suprema autoridad administrativa y en uso de sus facultades ordinarias, incluso en el marco de un estado de excepción.

e. Impacto a los derechos humanos:

Generar los recursos necesarios para la implementación de acciones dirigidas a la atención de las necesidades requeridas por la emergencia, resguardar los principios que rigen el Estado social de derecho, en particular el respeto a la dignidad humana, solidaridad, salud y vida de las personas de todo el territorio nacional, pues la destinación de los recursos adicionales, serán para atender y financiar necesidades y programas del Estado que tienen



directa relación con los derechos fundamentales de los beneficiarios de dichas medidas.

7. Decreto 535 y Sentencia C-175

a. Objetivo:

Garantizar el flujo económico de personas naturales y jurídicas a fin de garantizar a su vez, entre otras cosas, la estabilidad laboral y el desarrollo económico de los contribuyentes.

b. Medidas adoptadas:

Fomentar el flujo de caja y la liquidez de los contribuyentes y responsables del impuesto sobre la renta, y complementarios, y del impuesto sobre las ventas- IVA que no sean calificados de riesgo alto en materia tributaria, a través de la devolución y compensación de saldos a favor.

c. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte decidió declarar la exequibilidad pura del Decreto Legislativo 535 del 10 de abril de 2020. En el desarrollo del estudio de constitucionalidad del Decreto 535 de 2020, no se presentó divergencia alguna frente a los postulados de la Sala, por lo cual no se presentaron salvamentos o aclaraciones de voto.

d. Impacto a los derechos humanos:

La Corte Constitucional hizo énfasis en el debido proceso y en el principio de legalidad, pues se determinó que el proceso para catalogar a un contribuyente como alto riesgo no puede basarse en los conceptos individuales del funcionario, sino en normas o instrumentos preexistentes que permitan unificar los criterios, lo que a su vez

promueve el principio de igualdad. De igual forma, a pesar de que las medidas establecidas a primera vista propendan por el desarrollo económico y al acceso del mínimo vital de la población se debe realizar un escrutinio frente a la posible afectación del patrimonio público, pues de ponerse en peligro representaría una afectación más severa a la población en general y a la garantía de los derechos fundamentales de los mismos.

8. Decreto 559 y Sentencia C-210

a. Objetivo:

Garantizar el bienestar de la población del país, en especial, de aquellos en condición de vulnerabilidad, quienes se vieron afectados por la crisis acaecida.

b. Medidas adoptadas:

Se adoptan medidas para crear una subcuenta para la mitigación de emergencias -Covid19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud y a la vida.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 559. En el transcurso del estudio del control material del Decreto Legislativo 559, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Alberto Rojas Ríos, presentaron salvamento de voto. Consideran que las medidas implicarán la modificación del presupuesto de las entidades territoriales, situación que excede



la competencia de las mismas. Además, que el ejecutivo contaba con medios ordinarios idóneos para lograr el propósito perseguido.

e. Impacto a los derechos humanos:

Garantizar de forma indirecta la sostenibilidad de las personas, así como el derecho a la salud de la población del país y eventualmente la vida, de igual forma la calidad de vida en especial de las personas en situación de vulnerabilidad, pues los recursos que entren al fondo deben destinarse con priorización de esta población. Por su parte, la sentencia proferida por la Corte, señaló que dicha priorización debía realizarse con perspectivas interseccionales a fin de identificar a las poblaciones que históricamente han sido desdibujadas o excluidas para la destinación de dichos recursos, como lo son los grupos indígenas. La Corte resaltó también, que las medidas materializan los principios de solidaridad e igualdad.

9. Decreto 492 y Sentencia C-200

a. Objetivo:

Mantener la actividad crediticia y financiar a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) y otorgar créditos en condiciones favorables a personas naturales que hayan dejado de percibir ingresos como trabajadores independientes o por desempleo, o hayan sufrido efectos adversos en su actividad económica.

b. Medidas adoptadas:

Se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de estos recursos.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto legislativo 492 de 2020, con algunas salvedades. Se decidió condicionar la exequibilidad de los literales a) y f) de los artículos 3 y 4, respectivamente, bajo 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.

e. Impacto a los derechos humanos:

Llevó intrínseca a la protección a derechos fundamentales como el mínimo vital, la dignidad humana, junto con el derecho al trabajo y a la libre empresa, entre otros. En efecto, al capitalizar el FNG con el fin de respaldar los créditos otorgados a quienes se encaminaron las medidas, tuvo en cuenta que había una necesidad urgente de garantizar el ingreso para poder adquirir alimentos (mínimo vital), para mantener a flote las Mipymes y de paso proteger la inversión y la actividad comercial de sus emprendedores (derecho al trabajo y a la libre empresa), en condiciones de calidad de vida (dignidad humana) para el sector de la población allí focalizado.

10. Decreto 522 y Sentencia C-212

a. Objetivo:

Contar con los recursos suficientes que permitan afrontar la crisis de salud, social y económica.



b. Medidas adoptadas:

Se adiciona una partida por \$3.250.000.000.000 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la dignidad, derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte concluyó que los artículos 3, 4 y 5 del decreto, correspondientes a la liquidación del presupuesto, no cumplen con el juicio de necesidad. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que se trata de disposiciones que, para el Alto Tribunal, podían haberse expedido en ejercicio de las funciones administrativas ordinarias del presidente. Sin embargo, el magistrado Carlos Bernal Pulido promovió salvamento parcial de voto, en particular sobre la decisión de inexecutable de los artículos 3, 4 y 5, haciendo referencia a que el acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de la Nación.

e. Impacto a los derechos humanos:

Generar los recursos necesarios para la implementación de medidas dirigidas a la atención de las necesidades requeridas por la emergencia, resguardar los principios que rigen el Estado Social de Derecho, en particular el respeto a la dignidad humana, solidaridad y mínimo vital de las personas de todo el territorio nacional, pues la destinación de los recursos adicionales, serán para atender y financiar necesidades y fondos del Estado que tienen directa relación con los derechos fundamentales de los beneficiarios de dichas medidas.

11. Decreto 571 y Sentencia C-215

a. Objetivo:

Contar con los recursos suficientes que permitan afrontar la crisis de salud, social y económica.

b. Medidas adoptadas:

Se adicionan \$329.000.000.000 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación - aprobar créditos adicionales y realizar traslados, distribuciones, modificaciones y desagregaciones.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la dignidad, Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la executable de los artículos del 1, 2, 7 y 8 del Decreto 571 de 2020. Por otro lado declaró la executable condicionada del artículo 6 considerando que: a) cuando la destinación de los ingresos y rentas allí previstos para la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal de 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, implique traslados presupuestales, ello solo se puede hacer mediante una norma con fuerza de ley; y b) tratándose de contribuciones parafiscales, en todo caso, deberá respetarse el objeto definido en su ley de creación. Finalmente, se declararon inexecutable los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020. Sin embargo, el Magistrado Carlos Bernal Pulido salvó su voto, respecto a la inexecutable de los artículos 3, 4, y 5, considerando que, el acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de la Nación. El Magistrado Antonio José



Lizarazo salvó su voto, en el mismo sentido teniendo en cuenta que la liquidación resulta indispensable para hacer efectiva la disponibilidad de recursos que se requieren para enfrentar la emergencia.

e. Impacto a los derechos humanos:

Generar los recursos necesarios para la implementación de medidas dirigidas a la atención de las necesidades requeridas por la emergencia, resguardar los principios que rigen el Estado Social de Derecho, en particular el respeto a la dignidad humana, solidaridad y mínimo vital de las personas de todo el territorio nacional, pues la destinación de los recursos adicionales, serán para atender y financiar necesidades y fondos del Estado que tienen directa relación con los derechos fundamentales de los beneficiarios de dichas medidas.

12. Decreto 512 y Sentencia C-186

a. Objetivo:

Atender las necesidades urgentes de la población.

b. Medidas adoptadas:

Se autoriza, temporalmente, a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales.

c. Derechos protegidos:

Derechos de la población vulnerable. Mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto 512 de 2020. Sin embargo, las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger salvaron su voto, por cuanto consideraron que, cuando la Constitución

Política faculta al presidente para que, declare un Estado de Emergencia se reconoce que es al presidente quien le corresponde conjurar la crisis y los efectos que conllevan esa declaratoria y estas las facultades extraordinarias no son susceptibles de delegación. Por otro lado, el Magistrado Alberto Rojas Ríos también salvó su voto advirtiendo 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 el Estado de emergencia dado por la pandemia.

e. Impacto a los derechos humanos:

Descentralizar funciones permite dar garantía a los derechos y atender las necesidades de la población con enfoque territorial.

13. Decreto 530 y Sentencia C-216

a. Objetivo:

Garantizar la atención brindada a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

b. Medidas adoptadas:

Se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles.



c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud. Derecho al Mínimo Vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Sin mayor discusión se declaró la exequibilidad del Decreto 530 de 2020. Sin embargo, el Magistrado Alberto Rojas Ríos salvó su voto parcialmente, al considerar que se debió declarar inexecutable la expresión “*pertenecientes al Régimen Tributario Especial*” contenida en los artículos 1º y 2º del Decreto Legislativo 530 de 2020 teniendo en cuenta que, no superan el juicio de motivación suficiente, proporcionalidad y no discriminación.

e. Impacto a los derechos humanos:

Usualmente las entidades sin ánimo de lucro tienen como fin un beneficio social. Su trabajo mejora en algún aspecto a un determinado grupo de la sociedad. Por esto tienen lugar al régimen tributario especial, y por esto mismo se le aligeran cargas tributarias en el marco de la crisis, procurando que sigan cumpliendo sus fines.

14. Decreto 572 y Sentencia C-206

a. Objetivo:

Contar con los recursos suficientes que permitan afrontar la crisis de salud, social y económica.

b. Medidas adoptadas:

Se adicionan \$9,811,300.000.000 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Se declaró la exequibilidad del Decreto 572 de 2020, excepto los artículos 3, 4 y 5 que se declararon inexecutable, por no superar el presupuesto del juicio de necesidad jurídica. Según el Tribunal los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo que sus disposiciones deben ser observadas en el marco de los estados de excepción. Además, al incluir estas disposiciones se desconoció que el ordenamiento jurídico establece que es a través de un Decreto Ejecutivo que se ordena la liquidación del presupuesto. En el marco de la discusión el magistrado Carlos Bernal Pulido salvó su voto al considerar que los artículos 3, 4 y 5 eran executable, teniendo en cuenta que, durante un estado de excepción el Gobierno sí puede ordenar la liquidación del Presupuesto General de la Nación mediante un decreto legislativo.

e. Impacto a los derechos humanos:

Garantiza el derecho al mínimo vital de la población vulnerable como consecuencia de la pandemia que se vive actualmente.

15. Decreto 551 y Sentencia C-292

a. Objetivo:

Garantizar el acceso, suministro y disponibilidad de bienes necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19.



b. Medidas adoptadas:

El Gobierno exenta del impuesto sobre el valor agregado- IVA en la compra e importación de 211 elementos necesarios para la prevención y atención del Covid-19.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud, Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 551 del 15 de abril de 2020, salvo el artículo 1, el cual declaró exequible condicionalmente, bajo el entendido de que las medidas tributarias estarán vigentes hasta la siguiente vigencia fiscal -31 de diciembre de 2020- salvo que el Congreso de la República les otorgue carácter permanente.

e. Impacto a los derechos humanos:

La adopción de la exención del pago del impuesto al valor agregado-IVA y los mecanismos de control que garantizan su efectividad, permiten materializar los derechos a la salud y a la vida. Estas medidas también permiten, que los hogares que se vieron afectados en su mínimo vital pueden acceder a algunos de los 211 elementos necesarios especialmente para la prevención, pero también para el tratamiento en casa de las enfermedades que podría llegar a generar el Covid-19, permitiendo así materializar los principios constitucionales de interés general y solidaridad e igualdad –en el acceso a dichos bienes.

16. Decreto 552 y Sentencia C-240

a. Objetivo:

Garantizar los recursos necesarios para la ejecución del Fondo de Mitigación de Emergencias.

b. Medidas adoptadas:

Se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias proveniente del Fondo de Riesgos Laborales.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, Derecho a la salud, Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 552. En el transcurso del estudio del control material del decreto se presentaron dos salvamentos parciales de voto. El primero fue presentado por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, quien resaltó que el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política señala que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes. La magistrada aseveró que contrario a lo señalado por la Corte, los recursos no serán reintegrados de manera indexada en el plazo establecido, pues el Decreto no adopta ninguna medida en relación con la indexación de los recursos. El segundo salvamento fue presentado por el magistrado Alberto Rojas Ríos, quien lo sustentó que el decreto no supera el juicio de motivación suficiente ya que no explica con datos concretos las razones por las cuales los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias han sido insuficientes y ameritan ser adicionados



con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Cabe aclarar que estos magistrados también salvaron su voto en la sentencia C-194 de 2020 y sus argumentos guardan relación.

e. Impacto a los derechos humanos:

Con la medida planteada se garantizan los derechos de la población, en especial los concernientes al mínimo vital, el acceso a bienes y servicios esenciales, la salud y el empleo, puesto que están ligados a los fines del Fondo de Mitigación de Emergencias.

17. Decreto 562 y Sentencia C-240

a. Objetivo:

Garantizar las condiciones necesarias de atención y prevención en el marco de la rápida propagación del virus.

b. Medidas adoptadas:

Se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte concluye que el decreto legislativo objeto de control cumple los requisitos materiales impuestos por la Constitución y la ley, por consiguiente, declara su exequibilidad.

e. Impacto a los derechos humanos:

Los derechos humanos se ven garantizados en la medida que el decreto tiene como finalidad

ampliar las fuentes de liquidez con las que cuenta el Gobierno nacional para mitigar el deterioro de las condiciones económicas y las consecuencias adversas generadas por la pandemia, además de evitar la extensión de los efectos de la emergencia y así contribuir a cesar calamidades que se presentan por falta de empleabilidad y bajos ingresos en los hogares.

18. Decreto 568 y Sentencia C-293

a. Objetivo:

Generar inversión social con destino a la clase media vulnerable y los trabajadores informales.

b. Medidas adoptadas:

Creó el impuesto solidario (obligatorio) y el aporte solidario (voluntario) en cabeza de personas naturales con alguna relación laboral con el Estado, para aumentar el presupuesto del Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar la inexecutable de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, con efectos retroactivos. Declarar la exequibilidad de los artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 568 de 2020, salvo los siguientes apartes:

- Del artículo 9: las frases “*de salarios y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos [\$10.000.000]*”, contenidas en los



incisos 1 y 2; la tabla contenida en el artículo 9; el inciso final del artículo.

- Del artículo 12: la frase “*los valores retenidos en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 y*” del inciso 1; la frase “*del impuesto solidario por el COVID 19 y*” del inciso 2; la frase “[*e*] *el valor total de las retenciones en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 constituyen el valor total del impuesto y no habrá lugar a la presentación de la declaración del impuesto*” del inciso 3.
- Del artículo 13: la frase “[*a*] *impuesto solidario por el COVID 19 le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario*” del inciso 1.

En el transcurso del estudio del control material del Decreto Legislativo 568 de 2020, los magistrados Alberto Rojas Ríos, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, presentaron aclaración de voto; los magistrados Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, y Luis Guillermo Guerrero Pérez, presentaron salvamento de voto; y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, presentó salvamento parcial del voto.

e. Impacto a los derechos humanos:

El acceso al mínimo vital de las personas permite la materialización de los derechos a la vida, la vida digna y la salud, razón por la cual la disminución de los recursos económicos independientemente de su procedencia y de la persona, no puede realizarse sin determinar la situación propia de cada

persona, entre esto se debe examinar el gasto real y los descuentos o reducciones salariales para determinar el valor total y el valor bruto de los recursos susceptibles de ser gravados.

19. Decreto 513 y Sentencia C-245

a. Objetivo:

Facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del virus y mitigar sus efectos.

b. Medidas adoptadas:

Se establecen medidas relacionadas con la celeridad de los ciclos de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Se declaró la exequibilidad del Decreto 513 de 2020, con excepción de la expresión “*así como asumir el costo del alumbrado público*” contenida en el inciso único del artículo 5º, y el parágrafo 2 del artículo 5, los cuales se declaran inexequibles. En el marco de la discusión el Magistrado Carlos Bernal Pulido salvó su voto, al considerar que la expresión “*así como asumir el costo del alumbrado público*” contenida en el inciso único del artículo 5, y el parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto 513 de 2020 eran exequibles. De acuerdo a lo anterior el Magistrado precisó que, los recursos del Sistema General de Regalías pueden destinarse a la financiación de la prestación del



servicio público no domiciliario y el servicio público no domiciliario de energía, teniendo en cuenta que la Constitución Política en su artículo 361 establece que los recursos que hacen parte del Fondo de Compensación Regional deben destinarse entre otros, al financiamiento de proyectos para el desarrollo social que tengan impacto regional o local.

e. Impacto a los derechos humanos:

Fortalecer las facultades de las autoridades territoriales y así facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del virus y mitigar sus efectos. Así mismo para proteger los derechos a una vida digna, salud entre otros de la población en todo el territorio nacional especialmente los afectados por la pandemia.

20. Decreto 774 y Sentencia C-351

a. Objetivo:

Afrontar parte de las consecuencias económicas y sociales que generaron el aislamiento social preventivo y la cuarentena.

b. Medidas adoptadas:

Se adicionan \$287.000.000.000 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte verificó que el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface los juicios materiales de

constitucionalidad exigidos para la expedición de los decretos adoptados en el marco del estado de emergencia, salvo los artículos 3, 4 y 5, que no superan el juicio de necesidad. Lo anterior en cuanto que el Gobierno Nacional podía, con fundamento en el artículo 67 del EOP, liquidar la referida adición presupuestal mediante decreto ejecutivo, cuyo control inmediato de legalidad corresponde al Consejo de Estado.

e. Impacto a los derechos humanos:

Garantiza atención a la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes.

21. Decreto 818 y Sentencia C-402

a. Objetivo:

Permitir, de alguna forma, sobrellevar tanto la crisis, como la prohibición de realizar eventos artísticos y culturales públicos y presenciales, permitiendo así conservar los empleos del sector.

b. Medidas adoptadas:

Adoptó, transitoriamente, cuatro medidas que representan alivios tributarios para el sector cultural.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la cultura y el esparcimiento.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional reafirmó los señalamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la importancia de las expresiones culturales y científicas en el desarrollo de la persona, especialmente en momentos que no permiten la interacción social tal y como se



acostumbra, como ocurre por la necesidad de implementar un distanciamiento social. La Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo 818 de 2020 satisface los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia constitucional y decide declarar la exequibilidad de la norma.

e. Impacto a los derechos humanos:

Se reconoce la importancia del entretenimiento y por ende del acceso a programación cultural, pues de esta forma se promueve la salud mental de la población.

22. Decreto 688 y Sentencia C-380

a. Objetivo:

Aumentar el flujo de caja y la liquidez de las personas, incrementar el recaudo tributario y aliviar obligaciones tributarias.

b. Medidas adoptadas:

Reduce tasas de interés, crea procedimientos abreviados y amplía plazos; todas en relación con la DIAN y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud y derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte decide, sin mayor discusión, declarar la exequibilidad del Decreto 688 de 2020.

e. Impacto a los derechos humanos:

La norma y la Sentencia referidas, constituyen piezas relevantes en la reafirmación de la debida protección

de derechos fundamentales como la vida, la salud y el mínimo vital, entre otros, puesto que al facilitar un mejor flujo de caja a los contribuyentes con actividades económicas especialmente afectadas por la emergencia sanitaria, implícitamente les ayudó para que esa ventaja monetaria se enfocara en cubrir temas de primera y urgente necesidad, como la obtención de alimentos y el acceso a seguridad social, que son fundamento para garantizar los derechos fundamentales aludidos.

23. Decreto 813 y Sentencia C-397

a. Objetivo:

Disponer de recursos para afrontar parte de las consecuencias económicas y sociales que generaron el aislamiento social preventivo y la cuarentena.

b. Medidas adoptadas:

Se adicionan \$23.855.000.000.000 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, también se dispuso la reducción de los ingresos corrientes de la Nación, se implementaron contra créditos y créditos.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, Derecho al mínimo vital, Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corporación declaró exequibles los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 13 del Decreto Legislativo 813 de 2020; declaró inexecutable los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del mismo decreto; y declaró inexecutable el artículo 11 ibídem, con efectos a partir de la expedición del



referido decreto. El Magistrado Luís Javier Moreno Ortiz manifestó su salvamento parcial y aclaración de voto porque en su criterio no debía declararse la inexecutable de los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del Decreto 813 de 2020, relativos a la liquidación del presupuesto y a su anexo, sino que era procedente declarar su executable.

e. Impacto a los derechos humanos:

La modificación del presupuesto para la vigencia 2020, con miras a proteger y garantizar varios derechos fundamentales de la población, tales como el trabajo, el salario mínimo vital, la salud, la vida y la dignidad humana.

24. Decreto 773 y Sentencia C-405

a. Objetivo:

Contar con mayor información disponible para la formulación de la política fiscal, de forma que se mitigue la afectación de las herramientas de planeación financiera.

b. Medidas adoptadas:

Estableció que, para la vigencia fiscal 2020, el Gobierno nacional, presentará el Marco Fiscal de Mediano Plazo a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, antes del 30 de junio de 2020.

c. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional decidió declarar executable el Decreto Legislativo 773 de 2020, toda vez que las medidas adoptadas están dirigidas a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, no limitó

derechos, tampoco afectó el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ajustándose a los contenidos de la Constitución y de la ley.

d. Impacto a los derechos humanos:

No se vulnera, ni limita los derechos fundamentales, por el contrario, las medidas adoptadas resguardan los principios que rigen el Estado Social de Derecho.

25. Decreto 807 y Sentencia C-394

a. Objetivo:

Atender el deterioro significativo de los indicadores del mercado laboral, sobre todo de la tasa de desempleo y el estancamiento de la actividad productiva.

b. Medidas adoptadas:

Adoptó una serie de medidas tributarias y de control cambiario transitorias dirigidas a contener y superar los efectos negativos en la economía.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró executable los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y la expresión “*El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial*” del artículo 9 del Decreto Legislativo 807 de 2020, puesto a que se constató que las normas satisfacen los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y normas superiores.



e. Impacto a los derechos humanos:

Específicamente, con las medidas adoptadas por el decreto, se está contribuyendo a la finalidad de mantener el empleo y dar un impulso a la producción, factores que son esenciales para la reactivación económica del país, específicamente una reactivación económica adecuada y conducente. En ese sentido, es significativo el aporte que realiza la norma en cuestión, puesto que al inyectar de liquidez a la economía en general, está aportando a que los hogares y empresas reinicien sus actividades, además, teniendo en cuenta que la mayoría de los agentes de la economía no tiene solvencia o caja suficiente para continuar soportando el peso financiero de una inactividad permanente.

26. Decreto 811 y Sentencia C-416

a. Objetivo:

Mitigar y conjurar los efectos derivados de la pandemia, específicamente, la disminución del Producto Interno Bruto del país, la necesidad de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la Nación y un aumento del déficit fiscal.

b. Medidas adoptadas:

Establecer un régimen especial para la enajenación de la participación accionaria estatal adquirida o recibida por la Nación, así como también, precisó el régimen aplicable para la enajenación de la participación pública en sociedades públicas o mixtas listadas en las bolsas de valores.

c. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto Legislativo 811 de 2020, en tanto que la

norma examinada no superó los juicios de finalidad, conexidad, necesidad jurídica y no contradicción específica. Lo que se busca por el Tribunal Constitucional es la garantía del principio superior de la separación de poderes y el acatamiento de la jurisprudencia constitucional proferida sobre la materia. Se señala que el Gobierno nacional no puede modificar o ampliar las autorizaciones constitucionales a cargo del legislador ordinario mediante un decreto legislativo expedido en el marco de un estado de excepción, ya que se estaría afectando el principio democrático de la separación de poderes.

d. Impacto a los derechos humanos:

Lo que se busca por el Tribunal Constitucional es la garantía del principio superior de la separación de poderes y el acatamiento de la jurisprudencia constitucional proferida sobre la materia. Se señala que el Gobierno nacional no puede modificar o ampliar las autorizaciones constitucionales a cargo del legislador ordinario mediante un decreto legislativo expedido en el marco de un estado de excepción, ya que se estaría afectando el principio democrático de la separación de poderes.

27. Decreto 789 y Sentencia C-325

a. Objetivo:

Mitigar los efectos de la pandemia en la economía nacional.

b. Medidas adoptadas:

Reducir los precios de insumos, bienes y servicios excluyendo y exentándolos del IVA.



c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los artículos 2, 3 y 5; la exequibilidad condicionada de los artículos 1 y 4 y finalmente exhortó al Gobierno nacional para que, en el término máximo de 30 días contado a partir de la sentencia, expidiera la reglamentación para permitir que los prestadores de los servicios de hotelería y turismo puedan optar por acogerse a la medida de exclusión del IVA dispuesta en el artículo 4 del Decreto 789 de 2020. El magistrado Richard Ramírez Grisales salvó parcialmente su voto respecto de la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 4, considerando que dicho artículo ha debido ser declarado exequible, sin condicionamiento, pues responde de manera equilibrada a los hechos que generaron el estado de emergencia.

e. Impacto a los derechos humanos:

No restringen en algún grado las garantías y los derechos fundamentales de los ciudadanos, el decreto estudiado persigue la realización de estos, a través de medidas que impulsen la recuperación de la economía y, por ende, del mínimo vital y la subsistencia digna de las personas afectadas por la pandemia. Incluso, entre la motivación ocupa un lugar especial la necesidad de proteger a los trabajadores y la estabilidad en sus empleos.

28. Decreto 682 y Sentencia C-430

a. Objetivo:

Promover la recuperación económica de sectores comerciales importantes, cuya afectación o declive económico podría haberlos llevado a cerrar definitivamente sus establecimientos comerciales; también la adquisición de ciertos bienes y servicios dejados de adquirir y consumir por parte de la ciudadanía como consecuencia de la difícil situación económica.

b. Medidas adoptadas:

Estableció que durante los días 19 de junio, 3 y 19 de julio del año 2020 estarán exentos del valor del impuesto sobre las ventas -IVA- un listado de artículos.

c. Derechos protegidos:

Derechos económicos, sociales y culturales.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 682

e. Impacto a los derechos humanos:

“Esta pandemia generó una crisis económica y social que ha ocasionado graves afectaciones a los derechos humanos, generando como consecuencia un retroceso en la garantía de derechos económicos, sociales y culturales, al agudizar la situación de vulnerabilidad y extrema pobreza de la población colombiana, ante la imposibilidad de generar recursos para la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus familias”, señaló Hernando Parra Nieto, rector del Externado en el seminario



Pandemia, Derechos Humanos y Reactivación Económica: temas de análisis constitucional en el Externado. Medidas como los días sin IVA propenden por la reactivación económica del país y por sopesar el profundo retroceso en la garantía de derechos económicos, sociales y culturales.

29. Decreto 816 y Sentencia C-406

a. Objetivo:

Optimizar el uso del capital de propiedad estatal, con miras a permitir mantener activas las relaciones crediticias en la economía.

b. Medidas adoptadas:

Actualizar y acoplar las normas relacionadas con la administración del Fondo Nacional de Garantías.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte concluyó que el Decreto Legislativo 816 de 2020, cumplió satisfactoriamente con las exigencias constitucionales necesarias para acreditar su exequibilidad.

e. Impacto a los derechos humanos:

Optimizar decisiones encaminadas en la colaboración y en la distribución de ayudas a las sociedades cooperativas y a las personas naturales que poseen negocios, esto con la finalidad de proteger el derecho a la empresa, fundamento constitucional que sustenta la economía colombiana.

30. Decreto 799 y Sentencia C-326

a. Objetivo:

Generar recursos líquidos que ayuden a promover la reactivación de la industria turística del país.

b. Medidas adoptadas:

Suspender, hasta el 31 de diciembre de 2020, el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico a la que se refiere el parágrafo 2 del artículo 211 del Estatuto Tributario por parte de los prestadores de servicios turísticos de alojamiento, parques de atracciones y temáticos.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 799 sin salvamentos de votos.

e. Impacto a los derechos humanos:

El decreto estudiado persigue la realización de los derechos fundamentales, a través de medidas que impulsen la recuperación de la economía y, por ende, del mínimo vital y la subsistencia digna de las personas afectadas por la pandemia. Incluso, entre la motivación ocupa un lugar especial la necesidad de proteger a los trabajadores y la estabilidad en sus empleos.



31. Decreto 678 y Sentencia C-448

a. Objetivo:

Que las entidades territoriales tuvieran los recursos necesarios y suficientes para, por una parte, atender las dificultades generadas como consecuencia de la pandemia y la crisis económica, y por la otra, atender las obligaciones financieras y tributarias propias de cada entidad sin afectar las contraprestaciones de laborales, contractuales y demás en su cabeza.

b. Medidas adoptadas:

Facultar a los gobernadores y alcaldes a reorientar rentas de destinación específica y a modificar su presupuesto bajo la única finalidad de contar con los recursos necesarios para afrontar la crisis.

c. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar i) la exequibilidad de los artículos 1,3,4,5 y 10 -vigencia-, ii) la exequibilidad condicionada del artículo 2 bajo el entendido de que para el ejercicio de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes de que trata dicho artículo no se puede prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales, y del artículo 8 bajo el entendido de que los recursos provenientes de la sobretasa al ACPM distribuida a los departamentos y el Distrito Capital serán destinados a atender la emergencia económica declarada por el Decreto Legislativo 637 de 2020 y, iii) la inexecutable de los artículos 6,7 y 9 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020.

d. Impacto a los derechos humanos:

Descentralizar funciones permite dar garantía a los derechos y atender las necesidades de la población con enfoque territorial.





B. Servicios públicos, obras y vivienda:

1. Decreto 464 y Sentencia C-151

a. Objetivo:

Garantizar la prestación de los servicios a la población para facilitar la comunicación y el acceso a la información por diversos medios.

b. Medidas adoptadas:

Reglamenta la mora en planes postpago de telefonía móvil. Prioriza servicios de comercio electrónico. Regula, como esenciales, los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión sonora, televisión y postales.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la cultura y el esparcimiento

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 464 teniendo en cuenta que los canales comunicativos constituyen herramientas esenciales para superar la crisis y no contravienen la Carta.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Declarar como esenciales, los servicios públicos de telecomunicaciones postales, de radiodifusión sonora y de televisión como herramienta que facilita la materialización de derechos humanos y fundamentales en medio de la crisis.

2. Decreto 441 y Sentencia C-154

a. Objetivo:

Garantizar el acceso al agua potable para la población.

b. Medidas adoptadas:

Se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Habilita el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB). Ordena reinstalar y/o reconectar inmediatamente el servicio de acueducto a suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados, sin cobro alguno. Obliga a los entes territoriales a asegurar, efectivamente, y por todos los medios posibles, el acceso al agua potable a los ciudadanos. Autoriza el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico por parte de los municipios, distritos y departamentos, para financiar los medios alternos de aprovisionamiento de agua. Suspende temporalmente los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado

c. Derechos protegidos:

Derecho a la vida, la salud y la dignidad.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Se declaró la exequibilidad de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto 441 de 2020, salvo la expresión “-con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-,” que se declaró inexecutable; y, de otra parte, condicionó la expresión “sin cobro de cargo alguno” en el entendido de que



esta regla no se aplicará a los suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se torna especialmente notable la categoría que la Corte Constitucional le otorga al “agua” como elemento esencial para la vida humana y otras actividades, al punto que eleva el derecho al acceso al agua, como un verdadero derecho autónomo fundamental de las personas, sin el cual la vida, la salud y la dignidad, estarían completamente comprometidas. Tanto así, que declaró la inexecutable de la disposición que excluía de la reconexión a los usuarios que hubiesen cometido fraude para obtener el líquido, máxime estando bajo un estado de emergencia.

3. Decreto 439 y Sentencia C-157

a. Objetivo:

Disminuir la posibilidad y velocidad de contagio para salvaguardar la vida y la salud.

b. Medidas adoptadas:

Se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 439.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Algunos derechos fundamentales no intangibles pueden ser limitados para proteger y garantizar derechos que debidas las circunstancias resultan más urgentes, como lo es el derecho a la salud en el contexto de la Emergencia Económica y Social acaecida por la llegada al país del COVID 19.

4. Decreto 555 y Sentencia C-209

a. Objetivo:

Garantizar el acceso a las telecomunicaciones en tiempos de pandemia.

b. Medidas adoptadas:

Se reconoce como servicio esencial, temporalmente, el servicio de telecomunicaciones para evitar su suspensión y garantizar el mantenimiento del servicio.

c. Derechos protegidos:

Derecho al acceso a la información, derecho a la libertad de expresión, derecho a la educación, derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 555.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Procurando la intercomunicación y la conexión de la ciudadanía se garantizan el derecho de acceso a la información, a la libertad de expresión, a los derechos políticos, a la educación y el derecho al trabajo.



5. Decreto 540 y Sentencia C-197

a. Objetivo:

Ampliar y facilitar el acceso de las personas a los servicios de las telecomunicaciones y con ello, evitar la presencialidad en determinadas áreas, cuyo trasfondo es evitar la propagación del COVID -19.

b. Medidas adoptadas:

Establece dos disposiciones fundamentales, la primera, instituye un procedimiento especial respecto del trámite de solicitudes para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, este contiene términos más expeditos en comparación los establecidos en el procedimiento del párrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015. La segunda, atiende a menguar las cargas tributarias para los usuarios de determinados servicios de voz e internet móviles mediante la exención del IVA.

c. Derechos protegidos:

Derecho al acceso a la justicia.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 540 de 2020, por considerar que cumple con los requisitos materiales y formales necesarios para tales efectos.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Entrañan un principio que, con ocasión de la pandemia, se ha hecho aún más evidente: los servicios de telecomunicaciones son herramientas poderosas que gozan de efectividad para garantizar el ejercicio de derechos humanos y fundamentales.

Sin embargo, en caso de existir barreras insuperables para acceder a dichos servicios se puede generar el efecto contrario, porque no todos los ciudadanos cuentan con herramientas tecnológicas que le garanticen su acceso. En este caso, específicamente, el acceso a la justicia.

6. Decreto 528 y Sentencia C-203

a. Objetivo:

Garantizar, a la población más necesitada, el acceso al agua y al saneamiento básico sin que las limitaciones de orden económico que imposibilitan el pago debido de la facturación justifiquen la no prestación del servicio.

b. Medidas adoptadas:

Medidas de financiamiento para que las personas de bajos recursos tengan la posibilidad de sufragar el costo de las facturas de los servicios públicos domiciliarios y gozar de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

c. Derechos protegidos:

Derecho al agua potable.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

En la Sentencia C-203 de 2020 se llegó a la conclusión que el decreto 528 de 2020 es exequible.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

El acceso a los servicios públicos domiciliarios, en condiciones de eficacia y continuidad, está estrechamente relacionado con la materialización de los derechos fundamentales.



7. Decreto 554 y Sentencia C-247

a. Objetivo:

Garantizar la emisión del servicio público de televisión y salvaguardar la salud y la vida de quienes participan de estas producciones en el lugar de trabajo.

b. Medidas adoptadas

Modificar temporalmente los porcentajes de producción nacional que deben cumplir los operadores de televisión abierta y poder destinar, para funcionamiento, hasta el 20% de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la cultura, derecho a la libertad de expresión y esparcimiento.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 1º del Decreto Legislativo 554 de 2020, porque no satisface los juicios de finalidad, conexidad material externa, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad; a la vez declaró executable el artículo 2º.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Reforzamiento de los preceptos que protegen determinados servicios con carácter público en favor del bienestar de la población, que, para el caso en concreto, en pro del fomento de la cultura, la identidad, la recreación, la libertad de expresión y el esparcimiento, lo constituye la televisión. El

tema de fondo dio origen a la reflexión sobre la importancia cardinal de la utilización de medios audiovisuales y de comunicación como canales para preservar y proteger derechos de las personas, máxime estando en curso el Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social.

8. Decreto 574 y Sentencia C-241

a. Objetivo:

Suspender de manera temporal el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales derivadas de algunos títulos mineros, así mismo, garantizar la prestación del servicio público, con el objeto de mantener la prestación del servicio de energía.

b. Medidas adoptadas:

Se adoptan medidas en materia de minas y energía, sobre el canon superficiario, los recursos de regalías, el Programa de Normalización de Redes Eléctricas, el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, el Fondo de Apoyo financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas, los créditos a empresas prestadoras de servicios públicos, la capitalización de empresas, el sistema general de participaciones.

c. Derechos protegidos:

Servicio público de energía.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte advirtió que las medidas adoptadas se sustentan, con el objeto de destinar recursos de regalías a proyectos de inversión y hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de



emergencia Económica, Social y Ecológica, en efecto, sostuvo que es razonable que las entidades territoriales cuenten con un margen de decisión para ejecutar inversiones orientadas al bienestar de los mineros; por consiguiente, declaró exequible el Decreto Legislativo 574 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Intención de mantener la prestación y continuidad del servicio público de energía.

9. Decreto 516 y Sentencia C-184

a. Objetivo:

Garantizar el acceso a la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida y proteger los derechos laborales de los actores y actrices.

b. Medidas adoptadas:

Modificar temporalmente los porcentajes de producción nacional que deben cumplir los operadores de televisión abierta y poder destinar, para funcionamiento, hasta el 20 % de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la cultura y el esparcimiento.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte precisó que la medida persigue un fin constitucionalmente importante consistente en salvaguardar el servicio público esencial de televisión ya que si no se cumple con la cuota de

pantalla nacional podría provocar a una afectación de este servicio. Sin embargo, esta medida no es conducente respecto a que la disminución de la creación de programas nacionales, no impacta el cumplimiento de la cuota de pantalla nacional. Así mismo, la Corte sostuvo que dentro de la medida no se explica ni contempla otras posibilidades diferentes a la realización de nuevos contenidos, ya que la misma programación de algunos canales durante la pandemia han transmitido novelas ya existentes o contenidos que ya fueron grabados y que pueden ser utilizados durante la emergencia. La Corte aseguró que existe una contradicción entre la medida adoptada y la programación acogida por los canales de televisión en época de pandemia, quienes optaron por fortalecer su contenido con productos nacionales, este es un hecho relevante. De acuerdo a lo anterior, la medida de reducción de la cuota de pantalla nacional es inconstitucional no solo por el incumplimiento de los juicios de finalidad, conexidad externa, necesidad fáctica y motivación suficiente, así mismo por el carácter evidentemente desproporcionado de la restricción del derecho a la cultura y a la identidad nacional. Finalmente, respecto a la medida de regulación para presupuesto de los canales regionales la Corte afirmó que, corresponde a una regulación equilibrada y no quebranta interés constitucional, y que esta con esta medida se procura asegurar el funcionamiento de la televisión pública regional, por lo anterior supera los juicios de proporcionalidad y no discriminación. Por todo lo anterior, se declaró inexecutable el artículo 1º del Decreto 516 de 2020, por medio del cual se reduce la cuota de los porcentajes mínimos de programación de producción nacional. Por su parte, se declaró exequible los artículos 2º y 3º del Decreto



Legislativo 516 del 4 de abril de 2020 por medio se adoptan para la operación de públicos del servicio de televisión regional.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Con el aumento del porcentaje del monto que pueden utilizar los canales regionales de televisión pública para gastos de funcionamiento se garantiza la prestación del servicio público de televisión.

10. Decreto 569 y Sentencia C-239

a. Objetivo:

Garantizar la continuidad del servicio esencial de transporte en algunas de sus modalidades, para garantizar de igual forma el suministro de bienes esenciales y aliviar la situación de los actores del sector.

b. Medidas adoptadas:

Permitir los acuerdos entre agentes del sector transporte que permitieran generar sinergias logísticas eficientes para el desarrollo eficiente de este servicio. Suspender la sanción correspondiente a la cancelación de las rutas de las empresas habilitadas para el transporte de pasajeros y mixto. Autorizar el funcionamiento de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular, artefactos, embarcaciones, maquinaria agrícola o pesquera. Facultar a las empresas prestadoras del servicio de transporte a materializar el derecho de retracto de los usuarios a través de la prestación de otros servicios prestados por la misma empresa y no

en dinero. Suspender el cobro de peajes para todos los vehículos en el territorio nacional. Suspender los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúan. Suspendió el ingreso al país por vía aérea de pasajeros provenientes del extranjero. Adoptar medidas dirigidas a aliviar las cargas económicas de las aerolíneas. Así como medidas que permitan la continuidad de obras de infraestructura durante la emergencia.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la locomoción. Derechos de los consumidores.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte precisó que algunas de las medidas contempladas en el Decreto Legislativo 569 de 2020 ya habían sido introducidas por los Decretos Legislativos 439 y 482 de 2020, los cuales fueron analizados respectivamente en las sentencias C-157 y C-185 de 2020. No obstante, esto no implica que haya lugar a considerar que las medidas sean cosa juzgada, pues, estas traen algunas variaciones o han sido modificadas respecto a su vigencia, sin embargo, estas sentencias si serán jurisprudencia relevante para la Corte en el análisis que efectúa en esta ocasión. Posterior al debido análisis, la Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 569 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantizar el servicio público de transporte, así como los derechos del consumidor.



11. Decreto 575 y Sentencia C-294

a. Objetivo:

Mitigar los efectos negativos en la economía sufridos por el sector transporte, aliviando las cargas económicas y tributarias del sector.

b. Medidas adoptadas:

Ordenó que las organizaciones encargadas de administrar los aportes del programa periódico de reposición del parque automotor, debían ofrecerles a sus afiliados la reposición periódica de hasta el 85% del capital que tuvieran abonado. Prescribió que los gastos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos del sector transporte de personas o mixto debían ser asumidos por parte de los recursos obtenidos de la prestación del servicio y otras fuentes que podrían provenir de las entidades territoriales. Permite el cofinanciamiento del sistema de transporte público colectivo o masivo. Facultó al Consejo Superior de Política Fiscal a autorizar vigencias futuras de acuerdo para el desarrollo de asociaciones público-privadas. Destinó la suma de hasta \$5.000.000.000 provenientes del Presupuesto General de la Nación, al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga. Otorgó alivios tributarios a favor de la industria de transporte aéreo.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, Derecho al trabajo, Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar exequible el Decreto Legislativo 575 de 2020, salvo por los artículos 9 y

10, los cuales declaró inexecutable. En el desarrollo del examen de constitucionalidad del decreto se presentaron salvamentos parciales de voto presentados por los magistrados Carlos Bernal Pulido y Luis Guillermo Guerrero Pérez. Para los magistrados la Corte debió declarar la exequibilidad condicionada del artículo 9 por las siguientes razones, la medida si tenía relación directa con el Decreto Legislativo 417 de 2020, esto toda vez que, el Gobierno advirtió acerca del choque sorpresivo que sufrió la economía; la disminución del flujo de caja de hogares y empresas; la necesidad de garantizar la prestación de los servicios públicos, entre otros. Sumado a lo anterior, para los magistrados resultaba importante garantizar un nivel de desarrollo eficiente de la infraestructura de transporte.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Refleja la estrecha relación que hay entre las medidas adoptadas, unos derechos y otros, demostrando que toda una cadena está interconectada. Los beneficios económicos a ciertos grupos les garantizan el mínimo vital y a su vez el derecho al trabajo y al mismo tiempo el derecho a la salud y la vida de quienes prestan y de quienes utilizan servicios de transporte.

12. Decreto 579 y Sentencia C-248

a. Objetivo:

Proteger el derecho a la vivienda digna.

b. Medidas adoptadas:

Establecer nuevas reglas en torno a (i) la suspensión de desalojos de arrendamiento de inmuebles con



destinación habitacional y comercial y personas jurídicas sin ánimo de lucro, por parte de las autoridades policivas, [ii] el reajuste, prórrogas e inicio de los contratos de arrendamiento sobre los inmuebles precitados, [iii] la propiedad horizontal, con el propósito de garantizar la regulación del pago de las expensas comunes necesarias por parte de los copropietarios, [iv] la preservación de los empleos a cargo, [v] la prestación continua de los servicios comunes y cubrimiento de los costos fijos, [vi] la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de pagos y obligaciones, [vii] las inversiones necesarias con cargos a recursos propios de la copropiedad para evitar el deterioro de los bienes, y [viii] el pago de las contingencias que durante la emergencia se presenten con acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en la economía del país.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Se declaró exequible el Decreto 579 de 2020, con excepción del artículo 6 que se declara exequible (i) en el entendido de que la suspensión de la ejecución de cualquier acción de desalojo a que se refiere el artículo 1 es aplicable a toda clase de arrendatarios, y (ii) la expresión “, los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO,” contenida en el parágrafo, que se declara INEXEQUIBLE.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se buscan alternativas que garanticen los derechos de las personas relacionadas en un vínculo contractual de forma justa y equitativa.

13. Decreto 809 y Sentencia C-309

a. Objetivo:

Apoyar y financiar a las empresas de servicios públicos domiciliarios en toma de posesión por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

b. Medidas adoptadas:

Autorizó al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (FONSE), un patrimonio autónomo creado por la Ley 2010 de 2019 y adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a realizar operaciones de crédito público para sostener los procesos de toma de posesión a cargo del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios afectados por la emergencia sanitaria.

c. Derechos protegidos:

Derecho a servicios públicos. Dignidad humana.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

El Decreto Legislativo 809 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales requeridas por la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional, razón por la cual, se declaró la exequibilidad de la norma. La magistrada Cristina Pardo Schlesinger, a



través de su salvamento de voto, manifestó estar en desacuerdo con la decisión adoptada por la Corte Constitucional, pues a su juicio, el decreto no satisfacía el juicio de necesidad jurídica. Al respecto, la magistrada señaló que dentro del ordenamiento jurídico se prevé mecanismos, mediante los cuales se puede financiar al Fondo Empresarial por medio de operaciones de crédito público.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

El goce efectivo de varios derechos fundamentales está ligado al acceso a servicios públicos, por esto es imperativo que se garantice a los habitantes del territorio nacional, sobre todo a los de escasos recursos, que cuenten con los servicios de energía eléctrica, de gas domiciliario, de agua potable y acueducto sin interrupciones.

14. Decreto 819 y Sentencia C-310

a. Objetivo:

Atender los efectos adversos generados a la actividad productiva de las empresas del sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, esto con la finalidad de que las mismas puedan continuar con su actividad comercial e industrial y por lo tanto, continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados, particulares y el Estado.

b. Medidas adoptadas:

Medidas dirigidas a flexibilizar las normas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Se habilitó a la Financiera de Desarrollo Territorial, para que ofreciera sus servicios a los prestadores de aquellos servicios públicos para que

éstos, a su vez, se lo pudieran ofrecer a los usuarios a los cuales se les aplique el diferimiento del pago de sus facturas. Modificar el artículo 87 numeral 9 de la Ley 142 de 1994, para que todas las personas que presten servicios públicos domiciliarios, independientemente de su naturaleza jurídica, puedan ser beneficiarios de aportes. Se habilitará la opción del pago del servicio de aseo por parte de las entidades territoriales hasta el 31 de diciembre de 2020, en donde las entidades territoriales deberán tener en cuenta la disponibilidad de los recursos con los que cuenta para tal efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de bajos ingresos afectadas por la crisis.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la vida y la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Dado que las medidas adoptadas no suspenden o vulneran el núcleo esencial de derechos y libertades fundamentales o el normal funcionamiento de los órganos del estado; no afectan derechos intangibles; no contrarían de manera específica la Constitución ni desbordan el marco de referencia del estado de emergencia, ni desmejoran los derechos sociales; y no suspenden leyes, el decreto fue declarado exequible sin ningún salvamento o aclaración.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se garantizan derechos constitucionalmente reconocidos, tales como la vida y la salud; al mismo tiempo se estaría cumpliendo con los deberes del Estado frente a la prestación eficiente y adecuada de los servicios públicos domiciliarios.



15. Decreto 580 y Sentencia C-256

a. Objetivo:

Garantizar el acceso a estos servicios, a todos los ciudadanos en el territorio nacional, en especial a la población más vulnerable.

b. Medidas adoptadas:

Incrementar transitoriamente los porcentajes dispuestos para subsidios en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Medida tendiente a que las entidades territoriales puedan asumir total o parcialmente el costo de estos servicios de los usuarios en su jurisdicción. Adoptar una medida encaminada al uso del superávit de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del servicio de aseo.

c. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte advirtió que el mismo no satisface los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que no se cumplió con la exigencia de haber sido suscrito por todos los ministros del despacho, y, por lo tanto, no se podrá llevar a cabo el respectivo análisis material y por consiguiente se declarará su inconstitucionalidad. La Corte manifestó que la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 580 de 2020, no representa un impacto en los ámbitos de acceso, financiación y pago que hacen parte de la garantía de aseguramiento en la prestación de los servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo para toda la población, especialmente aquellos sectores de menores ingresos, ni mucho menos pone en riesgo inminente el goce de los derechos fundamentales intrínsecamente relacionados.

d. Impacto sobre los derechos humanos:

A pesar del loable objeto de garantizar el acceso a estos servicios a todos los ciudadanos dentro del territorio nacional, la Corte declaró inexecutable la norma en cuanto no cumplía requisitos formales. Se puede considerar que esta también es una forma de garantizar derechos de la ciudadanía velando por la salvaguarda de la Constitución a nivel formal y material.

16. Decreto 517 y Sentencia C-187

a. Objetivo:

Garantizar la continua prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible

b. Medidas adoptadas:

Otorgarle a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) facultades en términos de facturación transitoria. Conceder subsidios, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios. El Ministerio de Minas y Energías podrá utilizar recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso para el pago de electro combustibles en las zonas no interconectadas.

c. Derechos protegidos:

Derecho a servicios públicos, derecho a vivienda digna.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Revisando el cumplimiento de todos los requisitos formales y materiales, la Corte declaró la inexecutable



del decreto. El magistrado José Fernando Reyes Cuartas presentó aclaración de su voto, por cuanto consideró que, la validez constitucional del decreto legislativo es correcta, y que, si bien está de acuerdo en la exequibilidad del Decreto 517 de 2020, hay que precisar brevemente los criterios que se deben tener para la interpretación y aplicación como las contenidas en esta legislación.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantizar la prestación de servicios públicos permite ajustar en un sentido práctico y eficaz la calidad de una vida y vivienda digna como derechos fundamentales.

17. Decreto 658 y Sentencia C-352

a. Objetivo:

Garantía de la continuidad en la prestación del servicio público esencial de las telecomunicaciones, lo que a su vez permitiría garantizar derechos como la educación, el acceso y a la información, la libertad de expresión entre otros derechos de la población colombiana.

b. Medidas adoptadas:

Adoptó las siguientes medidas: i) aplazar el pago de las contraprestaciones trimestrales en cabeza de los operadores del servicio de televisión abierta radiodifundida de operación privada hasta pasados seis meses una vez finalizada la Emergencia Sanitaria, ii) aplazar hasta el año 2021 el pago de

las contraprestaciones anuales en cabeza de los mismos operados generados con ocasión a la Ley 1341 de 2020 artículos 10 y 36 y iii) aplazar las contraprestaciones en cabeza de los operadores del servicio de radiodifusión sonora comunitaria y de interés público y los operadores del servicio de televisión comunitaria sin ánimo de lucro hasta el año 2021.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la libertad de expresión.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

De conformidad con las consideraciones de la Corte, el decreto examinado no tiene controversias constitucionales y se inserta dentro de las medidas vinculadas a la atención de la emergencia y, en particular, el normal funcionamiento de los medios de comunicación que tienen un lugar central en la difusión de las políticas públicas implementadas para la contención de la crisis y sus efectos. De allí que el Decreto 658 de 2020 se ajuste a la Constitución.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Al permitir la creación de los diferentes medios de comunicación con derecho a usar el espacio electromagnético, se garantiza el derecho a la libertad de expresión de unas personas, y el derecho al acceso de información de otras. Pues, se genera pluralismo informativo y, a su vez, permite que el receptor adquiera las herramientas para hacer valer sus demás derechos.



18. Decreto 491 y Sentencia C-242

a. Objetivo:

Garantizar la prestación de servicios a cargo de las autoridades del Estado y salvaguardar los derechos laborales del personal que presta sus servicios al Estado.

b. Medidas adoptadas:

Se implementó el uso de los medios digitales y las tecnologías de la información y las comunicaciones en la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud y vida.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

El examen de constitucionalidad realizado por la Corte develó varias particularidades que contenían las medidas propuestas en el decreto. Por tal motivo la decisión de la Corte no fue unificada para todos los contenidos de la norma, varió así:

- Se declaró la exequibilidad simple de los artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.
- La exequibilidad condicionada de:
- El artículo 4°, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.
- El artículo 5°, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para

solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

- La exequibilidad del artículo 6°, salvo la de su párrafo 1° que se declarará inexecutable, y la de su párrafo 2° en relación con el cual se declarará la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.
- La exequibilidad del artículo 7°, salvo la expresión “*de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG*” contemplada en el inciso 2° del mismo que se declarará inexecutable.
- La exequibilidad condicionada del artículo 8°, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que vencen dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.
- La exequibilidad condicionada del artículo 10 bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.
- La inexecutable del artículo 12.



e. Impacto sobre los derechos humanos:

Si bien con medidas de aislamiento y distanciamiento se protegió la salud y vida de la ciudadanía, es importante reconocer que se limitaba el goce de otros derechos. En el caso específico, el derecho fundamental a presentar peticiones, el acceso a la justicia y por tanto, de cierto forma el Estado le imposibilitaba cumplir sus funciones. Implementar la tecnología en el servicio de funcionarios públicos es una medida que busca garantizar los últimos derechos sin poner en riesgo la vida y la salud.

19. Decreto 581 y Sentencia C-251

a. Objetivo:

Garantizar la prestación de los servicios

b. Medidas adoptadas:

Facultar a Findeter para ofrecer créditos directos a las prestadoras de servicios públicos domiciliarios privadas, públicas o mixtas con el fin de facilitarles liquidez y capital de trabajo.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la vida digna, derecho a la salud, derecho a la vida.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Para la Corte existen muchas razones que justifican ofrecer varios mecanismos de apoyo financiero a las prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Por una parte, el Estado tiene un interés especial en la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios como un instrumento para la garantía

de los derechos constitucionales. Adicionalmente, se trata de proteger la actividad de este tipo de actores en virtud de su rol dentro del Estado constitucional y por la función social especial de las prestadoras de servicios públicos domiciliarios. En tercer lugar, el alto nivel de privatización de los servicios públicos domiciliarios ha llevado a que el Estado no tenga otra opción que habilitar mecanismos de financiación de esos actores privados para evitar que su quiebra o déficit financiero perjudique la garantía efectiva de los derechos constitucionales de sus usuarios y trabajadores. Con fundamento en lo anterior, la Corte declaró la exequibilidad del decreto, salvo dos expresiones en concreto. En primer lugar, la expresión “*empresas de servicios públicos domiciliarios*” del artículo 1º, la cual se condiciona en el sentido de que el universo de las beneficiarias de las operaciones de crédito incluye a todas las prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico con independencia de su condición de empresas. En segundo lugar, la expresión “*sin que sea necesario ningún otro requisito o autorización de otras entidades u órganos estatales*” del artículo 2º, que se declarará exequible en el entendido de que no excluye la autorización de las asambleas departamentales y los concejos municipales.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

El acceso a servicios públicos contempla, intrínsecamente, el goce efectivo de derechos fundamentales como la dignidad humana, la salud, la vida, entre otros. En el caso concreto se focalizó población en condición de vulnerabilidad de estratos 1 y 2, respondiendo a principios de equidad y solidaridad.



20. Decreto 482 y Sentencia C-185

a. Objetivo:

Garantizar la prestación del servicio público de transporte, la protección de los transportadores y el acceso al abastecimiento de alimentos.

b. Medidas adoptadas:

Establecimiento de puntos seguros en las vías con el fin de efectuar acompañamiento a los transportadores durante su trayecto. Permitir la recepción de los documentos que soporten la operación de transporte se realice mediante medios digitales. Permite la celebración de contratos, convenios o acuerdos entre las empresas del sector de transporte de carga, los generadores de carga y/o los prestadores del servicio público de carga para que satisfagan las necesidades de la población colombiana. Resulta necesaria la creación de un Centro de Transporte y Logística. Suspender los oficios ofrecidos por los organismos de apoyo al tránsito tales como Centros de Diagnóstico de Motor y de Enseñanza.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la seguridad, derecho a la vida digna, derecho al mínimo vital, derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 482 de 2020. Con la salvedad que el artículo 16 de la norma que se declaró exequible bajo el entendido que la suspensión del tope máximo de trabajo suplementario establecido para el personal de controladores de tránsito aéreo, bomberos y

técnicos aeronáuticos, así como la flexibilización del uso de este recurso en caso de que alguno de ellos presente síntomas compatibles con el COVID-19, solo aplica en el evento en que sea necesario para garantizar la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros y/o de carga.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Las medidas adoptadas velan por la garantía de los derechos de diversos grupos poblacionales. En primer lugar, los transportadores, a quienes se le garantiza los derechos a la integridad, seguridad, a la vida, a la vida digna, al mínimo vital y al trabajo. Los dos últimos también se le entienden garantizados a las personas trabajadoras y dueñas de las empresas productoras y transportadoras de alimentos. Finalmente, se garantiza el acceso a la alimentación y así la salud y la vida de toda la ciudadanía.

21. Decreto 768 y Sentencia C-419

a. Objetivo:

Salvaguardar la vida, integridad y trabajo de quienes se movilizaban y de los prestadores del servicio.

b. Medidas adoptadas:

Permitir que el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi fuera ofrecido por cualquier medio. Reglamentar el servicio de transporte de pasajeros individual, y otras actividades relacionadas como la revisión mecánica, las escuelas de conducción, el papeleo, y los peajes.



c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, derecho a la salud y la vida.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 768. Por su parte, el magistrado Alberto Rojas Ríos procedió a aclarar su voto de conformidad con el salvamento de voto que realizó en la Sentencia C- 185 de 2020, en la cual se analizó la medida que suspendió el acceso al servicio de transporte público individual tipo taxi en vía pública -Decreto Legislativo 482 de 2020- , pues a su consideración esta medida no debió ser adoptada a través de un decreto legislativo sino simplemente a través de un decreto reglamentario.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se contempla el derecho al trabajo y al mínimo vital de quienes prestan un servicio de transporte, al mismo tiempo se garantiza el derecho a la vida y a la salud de quienes utilizan este servicio. Además, y teniendo en cuenta el contexto social del momento en el que se dictó el decreto, quienes se exceptúan de las medidas de aislamiento, eran únicamente las personas que prestaban servicios esenciales, lo que lleva a considerar que eran estas personas que utilizaban estos servicios de transporte y así se garantiza también la vida de quienes estas personas llegaron a atender.

22. Decreto 798 y Sentencia C-330

a. Objetivo:

Garantizar el derecho a la vida, a la salud, la supervivencia y el sustento económico

b. Medidas adoptadas:

Mitigar los impactos en el sector minero, sector energético y sector de hidrocarburos. Crear incentivos que permitan otorgar el flujo de caja necesario a las empresas petroleras y mineras.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Inicialmente se advirtió que los artículos 2 y 3 del decreto bajo examen guardaban similitudes con el contenido de los artículos 2 del Decreto Legislativo 574 de 2020 y 1 del Decreto Legislativo 517 de 2020, respectivamente, adoptados dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y analizados por esta Corte a través de las Sentencias C-241 de 2020 y C-187 de 2020. Por lo tanto, en lo pertinente, se acogió el precedente fijado en dichas sentencias. La Sala concluyó que todas las medidas contenidas en el decreto legislativo estudiado cumplen con los criterios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y de no discriminación, razón por la cual debe declararse la exequibilidad del Decreto Legislativo 798.



e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se persigue la realización de derechos, a través de medidas que impulsen la recuperación de la economía y, por ende, del mínimo vital y la

subsistencia digna de las personas afectadas por la pandemia. Incluso, entre la motivación ocupa un lugar especial la necesidad de proteger a los trabajadores y la estabilidad en sus empleos.





C. Subsidios

1. Decreto 458 y Sentencia C-150

a. Objetivo:

Preservar el derecho fundamental al mínimo vital de los hogares más vulnerables.

b. Medidas adoptadas:

Realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas (i) Familias en Acción, (ii) Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y (iii) Jóvenes en Acción.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Como argumento esencial para declarar la norma exequible, la Corte acudió al principio de solidaridad como fundamento de los programas asistenciales del Estado, advirtiendo que *“el mismo le asigna al Estado un conjunto de deberes de ineludible cumplimiento con el único propósito de alcanzar la realización material de los derechos individuales y de aquellos que responden a una connotación social y económica, cuya satisfacción en el Estado Social de Derecho se convierte en una condición indispensable para garantizar el bienestar general de los habitantes del territorio nacional.”* Paralelos al principio de solidaridad, también se tuvieron en cuenta los principios de finalidad y confidencialidad, además de los derechos a la igualdad, habeas data y libertad. En este marco, la Corte concluyó que, resulta indiscutible que aquellos programas de

asistencia social que brindan subsidios económicos a distintos grupos poblacionales son una clara manifestación del mandato constitucional derivado del principio de solidaridad, conforme con el cual se busca otorgar protección integral a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta. La Corte hizo un análisis normativo de cada uno de los programas de protección social, esto es, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción y la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, y finalmente declaró la exequibilidad del decreto.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Más allá de determinar el alcance y los efectos del derecho fundamental al mínimo vital, tanto en la economía nacional, como en la de los hogares colombianos, se precisaron aspectos jurisprudenciales esenciales del principio de solidaridad, como fundamento de los programas asistenciales del Estado, y del derecho fundamental a la intimidad, caracterizándose los principios y fundamentos del derecho al habeas data.

2. Decreto 467 y Sentencia C-161

a. Objetivo:

Brindar un alivio de urgencia a los beneficiarios del ICETEX

b. Medidas adoptadas:

Implementar una serie de beneficios y alivios económicos dirigidos a aquellas personas que al primer semestre del 2020 ya contaban con un crédito



educativo en el ICETEX y para quienes solicitaron un nuevo crédito para el segundo semestre del año 2020. Se eliminó la obligación de codeudor solidario y se sustituyó por el Fondo de Garantía Codeudor.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la educación.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 467 de 2020 condicionando el artículo 1º, en el entendido que la expresión “*período de gracia*” no causa intereses sobre los créditos durante su vigencia. Se presentaron cuatro salvamentos de voto, de los magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Castillo y Antonio José Lizarazo Ocampo, todos se basan en argumentos similares y se apartaron de la decisión que la mayoría de la Sala tomó respecto de condicionar la exequibilidad del artículo 1º considerando que la Corte debió declarar la exequibilidad pura del artículo y que se extralimitó en sus funciones.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

El acceso a la educación superior es un elemento estructural del Estado y que permite el desarrollo de la dignidad humana, por lo que es menester del Estado darle garantía de acuerdo a la realidad del país, ya que es un derecho de faceta prestacional progresiva en este entendido debe actuar en casos de emergencia bajo los siguientes presupuestos I) el deber de progresividad, II) utilización de los máximos recursos, III) obligaciones de inmediato cumplimiento y IV) mínimos esenciales de protección.

3. Decreto 553 y Sentencia C-195

a. Objetivo:

Garantizar el mínimo vital de ciertos grupos poblacionales en especial condición de vulnerabilidad.

b. Medidas adoptadas:

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.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte 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, quienes 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. La puesta en marcha de estas medidas, permite atender de manera inmediata esta grave situación social, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifiquen otros intereses constitucionales, por lo que aunado a todo lo anterior, la Corte declaró la exequibilidad de la norma en revisión.



e. Impacto sobre los derechos humanos:

Medidas que procuraban garantizar el mínimo vital y una vida digna a un mayor número de beneficiarios. Resaltar la decisión de acelerar el proceso como beneficiarios de quienes se encontraban en una lista de espera, pues en un panorama como el de la pandemia no había lugar a priorizaciones y criterios de selección para reconocer dichos derechos a unas personas sí y a otras no.

4. Decreto 518 y Sentencia C-174

a. Objetivo:

Garantizar el mínimo vital de ciertos grupos poblacionales en especial condición de vulnerabilidad.

b. Medidas adoptadas:

Creó el Programa Ingreso Solidario para atender hogares pobres y vulnerables en Colombia con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte revisó que el decreto cumple con las exigencias constitucionales en materia de distribución de competencias, de respeto a los fundamentales, y sujeción a las cláusulas especiales en estados de excepción. Por lo tanto, cumple con los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de

proporcionalidad y de no discriminación. Así, se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 518 de 2020 con la condicionalidad del parágrafo 1 del artículo 1, en el entendido de que la disposición no constituya una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, con el fin de proteger el derecho fundamental al mínimo vital a las personas en situación de pobreza extrema y vulnerables.

5. Decreto 570 y Sentencia C-217

a. Objetivo:

Garantizar el mínimo vital de personas en proceso de reintegración.

b. Medidas adoptadas:

Creó un apoyo económico excepcional para la población desmovilizada facultando a la Agencia para la Reincorporación la Normalización para otorgar un apoyo económico de ciento sesenta mil pesos (\$160.000), durante tres meses.

c. Derechos protegidos:



Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional determina que el Decreto cumple con todos los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los tratados internacionales correspondientes, así decide su exequibilidad.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantizar y proteger el derecho fundamental al mínimo vital de un sector de la población en condición de vulnerabilidad.

6. Decreto 563 y Sentencia C-238

a. Objetivo:

Protección de la familia y los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

b. Medidas adoptadas:

Suspender la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad para la entrega del apoyo monetario de Familias en Acción. La entidad responsable de la administración de cada programa social debía coordinar los lineamientos de las transferencias no condicionadas. Requirió suspender los trámites administrativos de otorgamiento de licencias y de ampliación operativa de la licencia de funcionamiento, otorgada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a las instituciones que prestaran servicios de protección a la población referida y a aquellas que desarrollaran procesos de adopción. Estableció la posibilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para

crear nuevos centros transitorios para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, habilitando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar las adiciones presupuestales a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que llevara cabo dicha creación. Se aseguró la prestación ininterrumpida de los servicios de las defensorías de familia en cuanto al cumplimiento de las funciones administrativas que estas realizan.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital y la vida digna.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 563 de 2020, condicionando el artículo segundo bajo el entendido de que la configuración de la responsabilidad de quien reciba los subsidios sin cumplir los requisitos o de forma fraudulenta, no conlleva responsabilidad para quienes participaron en la implementación de este programa, no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se protegen los derechos al acceso al mínimo vital y la vida digna. A consideración de la Corte, el decreto pretende la garantía de los mismos, en especial los derechos de los niños, niñas y



adolescentes, quienes además de gozar de especial protección constitucional, también, cuentan con el respaldo, garantía y protección en el ámbito internacional. Tal como la Corte lo evidenció al referirse a los señalamientos otorgados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

7. Decreto 810 y Sentencia C-396

a. Objetivo:

Contribuir a la igualdad de género y reducción de la desigualdad en el país.

b. Medidas adoptadas:

Crear un patrimonio autónomo que servirá de vehículo para promover, financiar y apoyar el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, derecho a la salud, derecho a la vida.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Para el análisis de constitucionalidad del mencionado decreto, el alto Tribunal, examinó si las disposiciones contenidas en este y determinó que superan los juicios que en su jurisprudencia ha decantado, por lo tanto, se declaró la exequibilidad del decreto.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se exalta a la mujer como centro de la familia, pilar fundamental de la sociedad y ser humano cuyos

derechos deben ser especialmente protegidos. Se les procura garantizar, primordialmente, los derechos al trabajo, a la libre empresa, al mínimo a la salud, la vida y a la dignidad humana. Finalmente, implícitamente y de manera especial, al derecho a la igualdad.

8. Decreto 814 y Sentencia C-404

a. Objetivo:

Proteger los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de las personas más vulnerables.

b. Medidas adoptadas:

Crear transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los beneficiarios de los programas de protección social.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Se entiende que el Decreto 814 de 2020 cumple con todos los requisitos formales y materiales exigidos y se declara su exequibilidad.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Brindar protección de los llamados sujetos de especial protección constitucional, garantizándoles el mínimo vital y el acceso a una vida digna en tiempos difíciles.



9. Decreto 812 y Sentencia C-382

a. Objetivo:

Contribuir a la potencialización de la política social de programas y subsidios, y la eficiencia del gasto público social, para que de esta forma se garantice la protección de los hogares más vulnerables y de los sujetos de protección constitucional en el país.

b. Medidas adoptadas:

Creó el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias para tener la caracterización de la población y poder identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la dignidad, derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional decidió declarar exequible el Decreto Legislativo 812 de 2020, puesto que se constató el cumplimiento de los requisitos formales y materiales exigidos. Sin embargo, la magistrada Diana Fajardo Rivera salvó parcialmente el voto, ya que consideró que con la decisión de la Corte Constitucional no se está garantizando de manera suficiente el derecho fundamental al habeas data. Sobre este punto, señala que, si bien con la creación del Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias se está consiguiendo importantes beneficios para la población, de igual forma, dicha medida supone complejos desafíos

en materia de protección de datos e información sensible de las personas que harán parte de esta base de datos centralizada de la administración de los subsidios del Estado.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La Corte Constitucional afirmó que el decreto no pretende atender, únicamente, las necesidades de la emergencia sanitaria, sino que, además, la norma está dirigida a atender objetivos imperiosos desde un punto de vista constitucional en un modelo de Estado Social de Derecho, tales como el respeto a la dignidad humana, la garantía del mínimo vital y la búsqueda de una igualdad real y efectiva.

10. Decreto 801 y Sentencia C-417

a. Objetivo:

Impedir que el desempleo afecte las condiciones mínimas de supervivencia de la ciudadanía.

b. Medidas adoptadas:

Creación de un auxilio económico para la población cesante, correspondiente a la entrega de \$160.000 pesos mensuales, hasta por tres meses y hasta donde lo permitiera la disponibilidad de recursos. Se señaló que el subsidio sería gestionado por las Cajas de Compensación Familiar y financiado con las sumas que se asignan del Fondo de Mitigación de Emergencias al Ministerio del Trabajo. Se estableció que el Ministerio del Trabajo sería el encargado de ordenar la ejecución del gasto y el giro de los recursos, los cuales, deben ser abonados por la Dirección General de Crédito Público y



Tesoro Nacional, en las cuentas certificadas de los beneficiarios.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la dignidad humana.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte resaltó que, con la creación del auxilio económico y la operación para su entrega, se contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas de la población cesante y su familia, lo cual resulta justificado constitucionalmente frente a los limitantes y requisitos exigidos. Adicionalmente, la Corte advirtió que ninguna de las medidas adoptadas desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, pues, al contrario, su propósito es generar un apoyo en la subsistencia de la población beneficiaria del subsidio, motivo por el cual, le permitió concluir que son medidas que se ajustan a la Constitución y tratados internacionales. Así, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 801 de 2020, puesto que en su examen se constató el cumplimiento de la norma a los requisitos formales y materiales.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Busca asegurar unas condiciones de vida acordes a los postulados del derecho fundamental de la dignidad humana. La protección de quienes se encuentran, por su condición económica, en circunstancias de debilidad manifiesta, y al avalar la intervención del Estado en la economía, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

11. Decreto 659 y Sentencia C-403

a. Objetivo:

Garantizar el mínimo vital de ciertos grupos poblacionales en especial condición de vulnerabilidad.

b. Medidas adoptadas:

Asignar recursos económicos por medio del pago de la transferencia económica no condicionada, extraordinaria y adicional a los programas Protección Social al Adulto Mayor, Programa Familias en Acción y el Programa Jóvenes en Acción.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, derecho a la vida digna.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional observó que el Decreto Legislativo 659 de 2020 contenía similitudes respecto del Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, decreto que, en su momento, fue declarado exequible por medio de la Sentencia C-150 de 2020. A juicio de la Sala aun si los dos preceptos son similares, debido a que se dirigen a los mismos programas (Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción) consideraron que no se concreta la cosa juzgada dado que en el Decreto Legislativo 659 de 2020 se dicta en el marco de la segunda emergencia e introduce a las autoridades que deberán llevar a cabo la entrega de dichos apoyos monetarios. Teniendo en cuenta el precedente ya fijado se declaró la exequibilidad del Decreto 659.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Los sectores poblacionales beneficiados por las medidas constituyen sectores que, a la luz de la Constitución y de los Tratados Internacionales, deben ser objeto de especial protección y observación para su desarrollo económico con el fin de garantizarles sus derechos al mínimo vital y a la vida digna.

12. Decreto 770 y Sentencia C-324

a. Objetivo:

Aliviar la disminución de ingresos que están teniendo los hogares colombianos, producto de la pérdida de empleos.

b. Medidas adoptadas:

Apoyo económico a la población cesante, que les permita atender sus necesidades de consumo y las

de sus familias, y que faciliten el flujo de caja de los hogares.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas mediante el Decreto 770 de 2020 cumplen los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Prima facie se identifica una estrecha relación con el derecho al trabajo, pero también puede apreciarse una conexión con la protección de la empresa y la prevalencia del derecho al mínimo vital de las personas desempleadas.





D. Defensa, justicia y notariado

1. Decreto 469 y Sentencia C-156

a. Objetivo:

Garantizar el acceso a la administración a la justicia y reafirmar la autonomía de la Corte Constitucional.

b. Medidas adoptadas:

Decretó la facultad a la Corte Constitucional para levantar la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuera necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

c. Derechos protegidos:

Derecho a acceso a servicios públicos.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte precisó que el decreto, además de garantizar el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, protege la autonomía de la Corte Constitucional respecto del Consejo Superior de la Judicatura, especialmente, porque no se está contrariando disposición alguna emitida por esta última Corporación. Por lo anterior, se declaró la exequibilidad del Decreto 469 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La Corte Constitucional reafirma su autonomía para cumplir su deber constitucional y garantiza el derecho al acceso y la prestación del servicio público de la administración de justicia.

2. Decreto 460 y Sentencia C-179

a. Objetivo:

Proteger a las posibles víctimas de violencia intrafamiliar y garantizar sus derechos, los cuales podrían resultar vulnerados durante el aislamiento preventivo.

b. Medidas adoptadas:

Flexibilizar la prestación del servicio de las comisarías de familia de todo el país, permitiéndoles realizar sus funciones a través de medios electrónicos, a fin de garantizar el aislamiento y la oportuna respuesta de estas entidades frente a los requerimientos de los usuarios, en especial, de aquellos que involucran a niños, niñas y adolescentes. Facultó a estas entidades para que establecieran los lineamientos y los medios o canales exclusivos de acceso al servicio no presencial. Por otro lado, el Gobierno impuso a las comisarías de familia, la implementación de acciones encaminadas a garantizar los derechos y la protección de las víctimas, particularmente, brindando el transporte y los espacios adecuados cuando estas no pudieran permanecer en su hogar. Además, por otra parte, los alcaldes municipales y distritales quedaron facultados por el Gobierno para suspender las audiencias de conciliación extrajudiciales, salvo las que versaban sobre alimentos, custodia, visitas de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores cuando no pudieran realizarse por medio electrónico o virtual. Para el caso de no conciliación, en los eventos en los que se involucren niños, niñas y adolescentes, el Gobierno amplió las facultades de los procuradores judiciales de familia para tomar medidas provisionales de manera motivada respecto a los



temas ya mencionados. Finalmente, se le otorgó a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Colombiano Bienestar Familiar y a las gobernaciones y alcaldías la responsabilidad de implementar campañas de prevención.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la totalidad del artículo 1 del Decreto, condicionando los literales m) y o) bajo el entendido que todas las radiodifusoras públicas tienen la obligación legal de transmitir la información referenciada. Declaró la exequibilidad del artículo 2, salvo el párrafo que fue declarado inexecutable, al no ser acorde a los considerandos del Decreto. Por último, declaró la exequibilidad de los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La Corte sostuvo que, *“al Estado le corresponde adoptar todas las acciones que requiera a fin de afrontar de manera eficaz el aumento de la violencia intrafamiliar durante la emergencia sanitaria, robusteciendo todos los esfuerzos, mecanismos y estrategias para garantizar los derechos de los sujetos de especial protección”*. Se focalizan las medidas en una grave problemática del ámbito privado que la salud, la vida, la integridad personal y las garantías constitucionales que llevan a la materialización de estos derechos de las posibles víctimas de violencia intrafamiliar.

3. Decreto 487 y Sentencia C-201

a. Objetivo:

Salvaguardar los compromisos de cooperación judicial internacional.

b. Medidas adoptadas:

Estableció la suspensión, por 30 días calendario, de los términos de extradición contenidos en la Ley 600 de 2000 y la Ley 906 de 2004, sumadas a todas las demás normas del ordenamiento jurídico colombiano que regulan la materia. Con excepciones relacionadas al asunto de la extradición.

c. Derechos protegidos:

Derecho al debido proceso.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte realizó el estudio de todos los escrutinios materiales, indicando que no se satisficieron los juicios de ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica y proporcionalidad. Específicamente, la Corte Constitucional señaló que el vocablo *“suspender”* contenido en el artículo 1º del Decreto Legislativo 487 de 2020, significa expresamente *“detener”* o *“diferir”*, por algún tiempo, las garantías de las personas involucradas en procedimientos de extradición. Además, señaló que el precio de las medidas adoptadas radica en sustraer el derecho de defensa en cabeza de quienes son requeridos por extradición y suponía un desequilibrio latente. Por lo tanto, se declaró la inexecutable del decreto bajo estudio.



e. Impacto sobre los derechos humanos:

La suspensión de términos penales con implicaciones sustanciales genera perjuicios irremediables a la eficacia de los mecanismos defensivos y de restablecimiento de la libertad. En su examen, la Corte pudo constituir jurisprudencialmente una garantía intrínseca al debido proceso penal. Considerando que, bajo el pretexto de honrar los compromisos que Colombia tiene en materia de cooperación judicial, no se puede crear un nicho para el quebrantamiento de los derechos fundamentales inherentes a las personas que se encuentran en proceso de extradición.

4. Decreto 564 y Sentencia C-213

a. Objetivo:

Garantizar los derechos de los usuarios del sistema de justicia.

b. Medidas adoptadas:

Se adoptan medidas que permitan la realización de trámites judiciales, de notariado y de defensa del Estado a través de vías electrónicas. También se reglamentan los casos en los que habrá lugar a la suspensión de términos en el marco de procesos judiciales.

c. Derechos protegidos:

Derecho al debido proceso

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional, declaró exequible el Decreto Legislativo 564 de 2020, salvo la expresión

“*caducidad*”, prevista en el párrafo de su artículo 1, la cual declaró inexecutable. Lo anterior en cuanto señaló que resulta contrario a los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación el haberse excluido la materia penal de las medidas de suspensión de términos de caducidad.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Salvaguardar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los usuarios del sistema judicial, particularmente en lo referente a la protección de sus derechos, mecanismos de acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica.

5. Decreto 541 y Sentencia C-180

a. Objetivo:

Evitar la concentración de personal y así evitar la propagación del virus y garantizar personal activo por unos meses adicionales.

b. Medidas adoptadas:

Se restringió la movilidad del personal a los distritos de reclutamiento. Además, se prorrogó la prestación del servicio militar obligatorio del personal activo por el término de tres [3] meses.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto 541 de 2020, en el entendido de que la prórroga del



servicio militar sólo se aplicará por una única vez al personal que se encontraba en servicio al momento de la expedición del mencionado decreto y cuya fecha de licenciamiento se encontraba prevista para los meses de abril, mayo, julio y octubre de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantizar los derechos a la salud y a la vida de quienes prestan servicio militar, y, al mismo tiempo, garantizar el derecho a la seguridad y la prestación del servicio a cargo de la fuerza pública en ejercicio.

6. Decreto 545 y Sentencia C-173

a. Objetivo:

Proteger la salud e integridad del público en general y los servidores públicos, dando celeridad a los trámites y evitando la presencialidad.

b. Medidas adoptadas:

Suspender temporalmente el requisito de insinuación ante notario para algunas donaciones.

c. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte precisó que el Decreto Legislativo 545 de 2020, cumplió con todos los requisitos formales y exigidos por la Constitución, la Ley y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Por todo lo anterior, se declaró la exequibilidad del Decreto 445 de 2020.

d. Impacto sobre los derechos humanos:

Teniendo en cuenta que en las notarías no solo se prestan servicios públicos, sino que además se ejercen actividades que pueden ser calificadas como función pública²⁶. Medidas que permitan la adaptabilidad de la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones no solo garantizan derechos de la ciudadanía, sino que además materializan fines del Estado.

7. Decreto 567 y Sentencia C-193

a. Objetivo:

Salvaguardar la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes en procesos de adopción, cuyas demandas no han sido admitidas y están en un limbo jurídico que constituye gran incertidumbre sobre la definición de su situación jurídica.

b. Medidas adoptadas:

Adopta medidas de asignación a los procuradores judiciales de familia para adquirir transitoriamente funciones y conocimientos de los procesos de adopción.

c. Derechos protegidos:

Derecho al debido proceso.

²⁶ Ver: Sentencia C-212 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería y Concepto 153441 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública.



d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte considera que el presidente de la República incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla, toda vez, que no se puede acreditar fácticamente que estas medidas permitan evitar la extensión de los efectos de la crisis. También señaló que el Decreto tampoco cumple con el requisito de subsidiariedad ya que el ordenamiento jurídico ordinario sí cuenta con previsiones legales necesarias para conseguir los objetivos de la medida excepcional, además, no se conciernen con argumentos que deberían ser tratados por medio de legislación de excepción. Así, se declara la inexecutable del decreto.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La posibilidad de acudir, en condiciones de igualdad, ante el juez natural que ejerce funciones jurisdiccionales y que tiene la competencia para decidir las controversias sobre los derechos e intereses legítimos que el ordenamiento jurídico reconoce, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en la Constitución y la ley, es fundamental para poder ejercer plenamente los derechos a la administración de justicia y al debido proceso.

8. Decreto 546 y Sentencia C-255

a. Objetivo:

Proteger la salud y la vida de las personas privadas de la libertad, especialmente las más vulnerables.

b. Medidas adoptadas:

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 privadas de la libertad, en situación de mayor vulnerabilidad frente a la pandemia y cumplen con ciertas características y requerimientos especiales.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del decreto sujeta a múltiples condiciones. Con relación a las mismas la magistrada Diana Fajardo Rivera aclaró y salvó su voto, porque consideró que existe una desproporción evidente, cuando se excluye del beneficio de privación de la libertad domiciliaria, en condiciones de pandemia, a una persona vulnerable que no ha cometido ni está investigada por un delito de los más graves. Es evidente que se sacrifican los derechos y la dignidad de las personas privadas de la libertad, cuando se les deja de dar la misma protección conferida a las personas vulnerables a la pandemia, a pesar de no haber incurrido o estar relacionada con alguno de los delitos más graves.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Procurar salvaguardar los derechos a la salud, a la integridad y a la vida de las personas que se encuentran privadas de la libertad y en situación de mayor vulnerabilidad frente a la pandemia en



equilibrio con el cumplimiento de sus penas. Muestra cómo adaptar ciertas medidas a la coyuntura sin desconocer derechos fundamentales.

9. Decreto 804 y Sentencia C-395

a. Objetivo:

Evitar el contagio masivo por Covid-19 de las personas que se encuentran privadas de la libertad en centros de detención transitoria.

b. Medidas adoptadas:

Las entidades territoriales podrán adelantar la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 804 de 2020. Sin embargo, la Magistrada Diana Fajardo Rivera, salvó su voto considerando que el decreto bajo estudio debió declararse inconstitucional, por cuanto no supera los juicios de conexidad externa ni de necesidad jurídica establecidos en la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues si bien es cierto el Decreto 804 de 2020, contiene medidas de carácter temporal para resolver un problema de infraestructura, estas mismas pueden perpetuar un estado de cosas irregular e inconstitucional.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Procurar salvaguardar los derechos a la salud, a la integridad y a la vida de las personas que se encuentran privadas de la libertad y en situación de mayor vulnerabilidad frente a la pandemia en equilibrio con el cumplimiento de sus penas. Muestra cómo adaptar ciertas medidas a la coyuntura sin desconocer derechos fundamentales.

10. Decreto 806 y Sentencia C-420

a. Objetivo:

Garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia.

b. Medidas adoptadas:

Levantar la suspensión de términos e implementar alternativas tecnológicas para la prestación de servicios en la rama judicial.

c. Derechos protegidos:

Derecho al debido proceso.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte analizó la vigencia del Decreto Legislativo 806 de 2020 evidenciando que la falta de certeza en cuanto a la duración del virus y los posibles rebrotes del mismo impedía determinar de manera precisa hasta qué fecha se requeriría la implementación de las medidas analizadas, no obstante, la Corte señaló que su implementación no podría ser intermitente, pues, el Gobierno debe proporcionar seguridad jurídica a las actuaciones judiciales a fin de garantizar a su vez el debido proceso -artículo 29 de



la Constitución Política-. Por consiguiente, la Corte condiciona algunos apartados de los artículos 6, 8 y 9 que afectan la proporcionalidad del decreto que fue objeto de revisión. Sobre el artículo 6, la Corte señaló que el desconocimiento de la dirección electrónica de los testigos, peritos o terceros no podrá significar la inadmisión de la demanda. Sobre la exequibilidad del artículo 8 y el parágrafo del artículo 9, dispuso que empezará a contarse cuando el iniciador recepcione, acuse el recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Las modificaciones procedimentales a la prestación del servicio de justicia deben garantizar, no solo el debido proceso, sino la accesibilidad de todas las personas que, por sus condiciones, presentan barreras de acceso al servicio de forma virtual. Así garantizar efectivamente la igualdad de todas las personas frente a la ley.

11. Decreto 805 y Sentencia C-408

a. Objetivo:

Proteger el empleo de los trabajadores vinculados a las notarías.

b. Medidas adoptadas:

Creación de un aporte que, durante cuatro meses, contados a partir de la expedición del decreto, cubra el 40% del salario mínimo mensual legal vigente, con cargo de los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte revisó el decreto a la luz de los juicios dispuestos por la jurisprudencia y decidió su exequibilidad sin mayores discusiones.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantizar el derecho al empleo, al trabajo en condiciones dignas y justas, a una remuneración mínima vital y a la protección de trabajadores que por su condición económica son vulnerables.



E. Agro, comercio, empresas y sociedades

1. Decreto 772 y Sentencia C-378

a. Objetivo:

Procurar la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo.

b. Medidas adoptadas:

Adoptar medidas especiales en materia de procesos de insolvencia.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 772 de 2020 cumple, de manera general, con los requisitos formales y materiales exigidos. Con algunas condicionalidades dispuestas, se declaró la exequibilidad del decreto.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Protección de los derechos laborales de las personas, no solo de las que hacen parte de las juntas directivas o las que son socios mayoritarios de determinadas empresas, sino que también se supone un marco de protección para todas las personas que trabajan juntas para el crecimiento y mejora en su calidad de vida.

2. Decreto 486 y Sentencia C-218

a. Objetivo:

Garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

b. Medidas adoptadas:

Crear un incentivo a aquellos trabajadores y productores del campo, mayores de 70 años, que tengan aislamiento obligatorio. También permitir la celebración de acuerdos de recuperación y pago de cartera de los productores agropecuarios y crear líneas especiales de créditos.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte decidió la exequibilidad del decreto. Sin embargo, el Magistrado Alberto Rojas salvó su voto parcialmente en relación con el artículo 1° del Decreto Legislativo 486 de 2020 al considerar que en la decisión de la Corte se debió introducir un condicionamiento que garantizara que el incentivo económico también que protegiera el derecho fundamental al mínimo vital y a la vida digna en condiciones de igualdad de la población vulnerable mayor de 70 años. Sobre esta medida en específico, la Sala precisó que la misma es una medida razonable, ya que busca entregar un incentivo a un grupo focalizado como lo es los adultos mayores de 70 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad sanitaria y económica.



e. Impacto sobre los derechos humanos:

Medidas de doble vía con las que se salvaguardan relaciones que involucran distintos grupos poblacionales y por consiguiente se protegen los derechos de ambos grupos. Por un lado, el mínimo vital y el trabajo de los productores del campo, y por otro la seguridad alimentaria de toda la ciudadanía.

3. Decreto 507 y Sentencia C-178

a. Objetivo:

Proteger y garantizar el mínimo vital de los hogares más vulnerables y la suficiencia y accesibilidad a los alimentos necesarios para subsistir. También se procuró prevenir la especulación, el acaparamiento y la usura sobre los bienes enlistados.

b. Medidas adoptadas:

Regular los precios de alimentos de la canasta básica y de medicamentos.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 507 del 1 de abril de 2020. Sin embargo, la Corte consideró necesario limitar la vigencia del decreto a 1 año a partir de su expedición, bajo el fin de no institucionalizar las medidas. En el transcurso del estudio del control material del Decreto Legislativo 507 de 2020, se presentaron tres salvamentos parciales de voto, todos se justifican,

principalmente, en la falta de necesidad jurídica de las medidas, toda vez que las entidades relacionadas en el texto normativo tenían competencia y facultades ordinarias que no hacían necesario el uso de las facultades excepcionales.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantizar el acceso a bienes de la canasta básica y servicios esenciales permiten la materialización del derecho fundamental al mínimo vital, el cual, si bien no está contemplado como tal en la Constitución de 1991, ha adquirido esa connotación jurisprudencialmente. El derecho al mínimo vital, es un derecho jurisprudencialmente concebido como fundamental, como así se precisa en la sentencia SU- 995 de 1999.

4. Decreto 557 y Sentencia C-208

a. Objetivo:

Aliviar la economía de los prestadores de servicios turísticos, las micro y pequeñas empresas del sector.

b. Medidas adoptadas:

Ampliar el plazo para la declaración de impuestos al turismo y el respectivo pago; así como modificar la destinación de dichos recursos, para que pudieran ser entregados a manera de apoyos económicos no condicionados a favor de los guías turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo. Se buscó garantizar los derechos de los usuarios (retracto, desistimiento y reembolso) sin afectar considerablemente a los prestadores.



c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020. En el desarrollo del estudio la constitucionalidad de la norma, el magistrado Alberto Rojas Ríos presentó aclaración parcial de su voto, al considerar que el artículo 4 de la norma en revisión vulnera los derechos de la parte más débil de la relación contractual -artículo 78 Constitución Política-, considerando que estas personas podrían requerir del uso de los recursos por ellos entregados, para suplir algunas necesidades básicas a raíz de la pandemia y no necesitar la prestación de nuevos servicios.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se protege la empresa, específicamente la del sector turístico, como motor de la economía. Esta medida conlleva la garantía del derecho al trabajo y al mínimo vital de quienes se involucran con el sector.

5. Decreto 573 y Sentencia C-202

a. Objetivo:

Asegurar el permanente abastecimiento de bienes básicos y la seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

b. Medidas adoptadas:

Se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías para conjurar las limitaciones en la expedición y acceso a garantías otorgadas por el fondo.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

En la Sentencia C-202 de 2020, se expuso que las medidas del Decreto Legislativo 573 de 2020, comprenden a todos los actores de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, por tanto, no hay lugar a discriminación alguna. Complementariamente, la Corte solidifica el argumento precedente, al manifestar que el Decreto bajo estudio delimita el ámbito de aplicación de sus medidas a un sector particular y esto lo hace justificado en el mandato constitucional contenido en el artículo 65, en el que se establece que la fabricación de víveres estará protegida por el Estado, de forma prevalente. En conclusión, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 573 de 2020. Las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera, salvaron parcialmente sus votos al considerar que el artículo 2º del Decreto Legislativo 573 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

El Estado, para proteger la seguridad alimentaria, puede intervenir en la economía mediante reglas de orden tributario cuyo efecto sea eliminar barreras de acceso a los víveres. Se resalta la importancia de la medida para materializar el ejercicio y goce real de la vida y la salud.



6. Decreto 560 y Sentencia C-237

a. Objetivo:

Garantizar la continuidad de la empresa como fuente de unidad económica y fuente de empleo.

b. Medidas adoptadas:

Se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte evidenció que el Decreto prevé que el juez del concurso puede eliminar el gravamen establecido a favor de un acreedor y que ello podría resultar contrario a la Constitución, específicamente al artículo 58 –derechos adquiridos-. En estos casos el acreedor no solo es titular de un derecho personal de crédito frente al deudor, sino que también lo es de los derechos que se desprenden de la garantía. La Corte prescribió dos razones que justifican esta medida i) la modificación de la posición jurídica del acreedor en cuanto a sus garantías en el contexto de la crisis permite que la empresa obtenga nuevos créditos a fin de propiciar su continuidad como fuente de empleo, así como el motor y base del desarrollo –artículo 333 de la Constitución Política- y ii) el Decreto estableció que el acreedor no puede quedar desprovisto de una protección que el juez del concurso debe considerar como razonable y eficaz para alcanzar los fines de la garantía preexistente. La Corte sostuvo que no existe límite constitucional que impida asignar al mediador una responsabilidad especial en el desarrollo de la negociación, pues, la

jurisprudencia ha reconocido la mediación como un mecanismo de autocomposición en la resolución de conflictos; al mediador no se le reconocen funciones jurisdiccionales, ya que su intervención sólo está prevista para la revisión de documentos que contengan información contable o financiera, la verificación de calificación y graduación de créditos; y como ya se mencionó dar fe pública del acuerdo. La Corte evidenció que estas medidas no se limitan a las empresas que se vieron afectadas por las causas que promovieron la declaración del estado de Emergencia, sino a aquellas empresas admitidas a un proceso de reorganización o que se encuentren ejecutando un acuerdo de tal naturaleza, lo anterior podría considerarse como una desconexión entre las medidas tributarias y el estado de Emergencia. La Corte afirmó que las medidas, dado su contenido, al no estar previstas en el ordenamiento ordinario y al modificar o suspender normas del ordenamiento jurídico que cuentan con reserva de ley, requerían su adopción a través de normas del mismo rango legal. En consecuencia, procedió la Corte a declarar *la exequibilidad condicionada* del inciso 1 del artículo 3, el numeral 2.3 del artículo 4 y numeral 3 del artículo 8 del Decreto Legislativo 560 de 2020 bajo el entendido que no se pueden desconocer los créditos de alimentos a favor de menores y adultos mayores. De igual forma condicionó la exequibilidad del párrafo del artículo 5 bajo el entendido que, las rebajas de sanciones, intereses y capital en ningún caso representan la posibilidad de la condonación de deudas fiscales. Finalmente, la Corte declaró la exequibilidad de los demás presupuestos que conforman el Decreto 560 de 2020. El magistrado José Fernando Reyes Cuartas, aclaró su voto al considerar que la Corte debió



detenerse frente algunas disposiciones y detallar el sentido de su decisión para ofrecer una comprensión constitucional más completa.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La garantía del derecho al trabajo se desprende de la conservación de la empresa como unidad productiva y generadora de empleo.

7. Decreto 817 y Sentencia C-331

a. Objetivo:

Salvaguardar la continuidad de las empresas S.A.S, procurando evitar procesos de insolvencia.

b. Medidas adoptadas:

Suspender por el término de dos años el artículo 4 de la Ley 1258 de 2008, para que de esta forma las S.A.S [Sociedades por Acciones Simplificadas] pudieran ingresar al segundo mercado de valores emitiendo títulos valores representativos de deuda -previa inscripción en el Registro Nacional de Valores y Emisores- a fin de obtener nuevos recursos que les permitieran la continuidad de sus operaciones.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Concluyó la Corte sobre este asunto que, i) garantizar las emisiones generadas por las Sociedades de Acciones Simplificadas hace parte del objeto social del propio Fondo Nacional de Garantías; ii) el Estado tiene la dirección general de la economía por lo cual

esta garantía se debe entender como una subvención a favor de un particular –artículo 355 constitucional-; iii) para que una empresa de este tipo societario acceda garantías del Fondo Nacional de garantías debe acreditar unos requisitos y; iv) el otorgamiento de estas garantías permite el fortalecimiento de la empresa como base del desarrollo y generadora de empleo. En consecuencia, la Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 817 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Proteger a las empresas, no solo como motor de la economía, sino como base generadora de empleo.

8. Decreto 803 y Sentencia C-393

a. Objetivo:

Reducir la pérdida de empleos por medio de un programa que busca compensar la disminución de ingresos que sufre el sector en particular.

b. Medidas adoptadas:

El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP para el sector agropecuario, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado, al beneficiario del mismo un único aporte monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, derecho al mínimo vital.



d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 803 de 2020, con excepción del numeral 1 del párrafo 5 del artículo 3 que se declaró inexecutable. Asimismo, respecto a la expresión “*La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa*” contenida en el artículo 5, párrafo 3, inciso 1 se declaró exequible en el entendido de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que por el contrario, hace referencia a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Propende por la protección de los empleos en el sector rural, así como también, pretende aliviar el flujo de caja de los pequeños y medianos productores del campo, asegurando el abastecimiento de alimentos en el país y garantizando el derecho al mínimo vital y empleo de los trabajadores de dicho sector.

9. Decreto 797 y Sentencia C-409

a. Objetivo:

Aligerar cargas en el arrendamiento de locales comerciales

b. Medidas adoptadas:

Reglamentar la terminación unilateral de los contratos de arrendamiento de local comercial,

que no solo promueve las negociaciones entre las partes y el mantenimiento del equilibrio económico contractual, sino que, además, contribuye a evitar abusos del derecho y una aglomeración de controversias judiciales.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

En el Decreto Legislativo 797 de 2020 se establecen las condiciones bajo las cuales los arrendatarios pueden hacer uso de la figura extraordinaria y temporal denominada “terminación unilateral de los contratos de arrendamiento de local comercial”, hasta el 31 de agosto de 2020. Sobre lo anterior, la Corte Constitucional advirtió que la terminación unilateral de los contratos de arrendamiento de local comercial genera objetivamente, al menos, seis consecuencias problemáticas desde una perspectiva constitucional, a saber:

1. Anula la autonomía de la voluntad privada.
2. No propugna por la conservación del equilibrio contractual.
3. Desconoce el principio de seguridad jurídica.
4. No evita abusos del derecho.
5. Permite la proliferación de controversias jurídicas.
6. Dificulta la conservación de la actividad económica y el empleo.

No se supera el estándar del *Juicio de Motivación Suficiente*, porque revisadas las consideraciones del Decreto 797 de 2020, no se encuentran razones suficientes para justificar el cambio intempestivo



de normatividad relativa a la terminación de los contratos de arrendamiento de locales comerciales. No se supera los *Juicios de Finalidad y Conexidad Material Externa*, ya que la norma sub judice resulta contradictoria con los considerandos del Decreto 637 de 2020, que declaró el estado de emergencia. No se supera el *Juicio de Ausencia de Arbitrariedad*, puesto que el legislador excepcional, al establecer una única fórmula abstracta para resolver las controversias relacionadas con los contratos de arrendamiento de local comercial. Y, por último, no se supera el *Juicio de Proporcionalidad*, pues la medida de terminación unilateral de los contratos de arrendamiento de local comercial no pondera adecuadamente los diferentes intereses legítimos en tensión que subyacen a dicha clase de negocios jurídicos.

La Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado manifestó su oposición mediante salvamento parcial de voto frente a la Sentencia. Al respecto, menciona que en la providencia en mención se declaró inexecutable el Decreto Legislativo 797 de 2020 en el que se adoptaron dos medidas principales sobre la terminación de los contratos de arrendamiento de local comercial. El Magistrado Richard Ramírez Grisales presentó Salvamento de Voto argumentando que, a diferencia de lo que concluyó la mayoría de la Sala Plena, esta medida no “anulaba” la autonomía de la voluntad ni el ejercicio de las libertades económicas de las partes del contrato, de allí que no fuese posible inferir que la medida no hubiese superado los juicios de no contradicción específica, finalidad, conexidad material externa y de ausencia de arbitrariedad. El Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo manifestó que las

disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo objeto de análisis podían haberse interpretado como reglas de carácter supletivo que sólo operarían si el arrendatario así lo decidiera. La Magistrada Cristina Pardo Schlesinger estimó que el Decreto debió interpretarse sistemáticamente teniendo en cuenta su parte de consideraciones.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Protección del derecho fundamental a la libertad de empresa y salvaguardar la empresa como base de la economía.

10. Decreto 796 y Sentencia C-410

a. Objetivo:

Disminuir la posición desfavorable en la que se encuentran los pequeños y medianos productores que no pueden acceder a créditos agropecuarios por el incumplimiento en sus obligaciones financieras estableciendo un tiempo mínimo de permanencia de la información o reporte negativo.

b. Medidas adoptadas:

Crea créditos para pequeños y medianos productores.

c. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional decidió declarar executable el Decreto Legislativo 796 de 2020, toda vez que las medidas adoptadas están dirigidas a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, no limitó derechos, tampoco afectó el normal funcionamiento de las ramas del poder público y se ajustó a los contenidos de la Constitución Nacional.



d. Impacto sobre los derechos humanos:

Propicia un desarrollo de los mandatos superiores contenidos en los artículos 65 y 66 de la Constitución, a la vez que promueve la igualdad de oportunidades.

F. Laboral y pensiones

1. Decreto 488 y Sentencia C-171

a. Objetivo:

Promover la conservación de empleo y brindar alternativas a los trabajadores y empleadores.

b. Medidas adoptadas:

Se dictan medidas de orden laboral como retiro de las cesantías, aviso sobre el disfrute de las vacaciones, recursos del sistema de riesgos laborales, beneficios relacionados con el mecanismo de protección al cesante, apalancamiento de recursos para el cobro de beneficios.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo y a la seguridad social.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte consideró que no es posible extender la vigencia de las medidas a un término indefinido, considerando necesario declarar la exequibilidad de la norma condicionada “[h]asta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica...”, de los arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8, bajo el entendido que las medidas permanecerán hasta la culminación de la emergencia sanitaria y si se requiere de un término superior, 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.

Por todo lo anterior, se declaró la exequibilidad de los artículos del 1 al 9 del Decreto 488 de 2020.

Por su parte, se declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 8º del Decreto Legislativo 488 de 2020 como se dijo anteriormente. Por último, se declaró la exequibilidad del artículo 2, salvo la expresión “de carácter privado”.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Protección de la seguridad social del trabajador, así como los derechos de los cesantes y de los pensionados. Grupos que, en el marco de la crisis económica, se vieron especialmente afectados.

2. Decreto 500 y Sentencia C-211

a. Objetivo:

Garantizar el derecho a la salud y la protección social de las personas que, en razón de la actividad laboral que realizan, están en contacto directo con otras personas y son más proclives al contagio del virus.

b. Medidas adoptadas:

Incluir a las administradoras de riesgos laborales de carácter público, dentro de la distribución de recursos provenientes de las cotizaciones de riesgos laborales y modificar la distribución para aquellas de carácter privado.



c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud, derecho a la vida.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte sostuvo que, en gran parte se sustentó en un comunicado de la Organización Internacional del Trabajo que pone de presente el mayor riesgo de contagio al que están expuestos ciertos trabajadores en virtud de las labores que estos realizan y la necesidad de adoptar medidas que hagan frente a la situación referida de especial vulnerabilidad para los trabajadores afiliados a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público. La Corte encontró que esta ley al no garantizar o prever la destinación para esta causa específica, resulta incompatible con los fines del Decreto en revisión y con la emergencia, así pues, esta suspensión temporal resulta razonable a fin de garantizar los derechos de los trabajadores expuestos al contagio. En consecuencia, la Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 500 del 31 de marzo de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantía del derecho y principio constitucional de igualdad, del derecho a la salud, a la vida y a la integridad personal de los trabajadores que están especialmente puestos en riesgo de contagio del Covid-19 por la naturaleza de la labor que realizan.

3. Decreto 558 y Sentencia C-258

a. Objetivo:

Promover la estabilidad de los empleadores, así como la de los trabajadores y velar por la protección de las personas ya pensionadas.

b. Medidas adoptadas:

Establece dos tipos medidas principales: El primer grupo de medidas, referente al pago parcial de aportes al sistema general de pensiones durante los meses de abril y mayo de 2020. La segunda, en cuanto al traslado a Colpensiones de los pensionados bajo la modalidad de retiro programado que devengan un salario mínimo.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la seguridad social.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional decidió declarar la inexecutable de los artículos 6 a 13 del Decreto 558 de 2020. Asimismo, respecto a los artículos 1 y 2, mediante los cuales se fijan el objeto y el ámbito de aplicación del decreto y el artículo 14 en el que se establece su vigencia, en cuanto a que son parte de las medidas que se declararon inexecutable, la Corte Constitucional declaró su inexecutable con el resto del articulado del Decreto 558 de 2020. Ante la decisión de declarar inexecutable la totalidad del Decreto 558 de 2020, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional a que adoptará un mecanismo en un plazo razonable, mediante el cual se permitiera a los empleadores, empleados e independientes a aportar los montos faltantes de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones correspondientes a los periodos de abril y mayo del año 2020, cuyos pagos se hicieron parcialmente en virtud de lo dispuesto en la norma declarada inexecutable. Los magistrados Luis Guillermo Guerrero y Alejandro Linares Cantillo promovieron salvamento de voto respecto a la decisión adoptada de declarar inconstitucional la totalidad de la norma por la mayoría de los magistrados de la Corte



Constitucional. El magistrado Carlos Bernal Pulido promovió salvamento parcial de voto en relación con la decisión de declarar inexecutable el capítulo primero del Decreto Legislativo 558 de 2020. El magistrado Alberto Rojas Ríos realizó aclaración de voto en cuanto a la consideración de la mayoría de los magistrados de la Corte Constitucional, sobre el alcance y precisión de la prohibición contemplada en el artículo 215 de la Constitución Política.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Al declarar inexecutable la norma en cuestión, garantizó el mandato constitucional establecido en el artículo 215 de la Constitución Política referente a la prohibición de que los Gobiernos nacionales en el marco de los estados de excepción, mediante el ejercicio de sus facultades extraordinarias, desmejore los derechos sociales de los trabajadores, que para el presente caso consistía en la desmejora del derecho a la seguridad social.

4. Decreto 565 y Sentencia C-182

a. Objetivo:

Garantizar y proteger los derechos de los beneficiarios del servicio social complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos - BEPS

b. Medidas adoptadas:

Permitir que los desbalances de la vigencia fiscal de 2020 sean pagados con los recursos del presupuesto asignado al Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS, con previa autorización de la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, derecho a la seguridad social.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte consideró que, la medida del Decreto objeto de estudio fija un límite temporal para el efecto que es razonable y proporcionado de conformidad con la crisis económica que se vive actualmente por la pandemia, en relación con *juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad y no discriminación* la Corte encontró que, no se infringió ninguno de ellos pues el Decreto Legislativo 565 de 2020 no incurre en ninguna de las prohibiciones establecidas en la Constitución Política la Ley y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia, ni interrumpe el funcionamiento de las ramas de poder público y tampoco suprime las funciones básicas de acusación y juzgamiento o ley alguna. Por todo lo anterior, se declaró la executable del Decreto 565 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario. Derechos tales como a la seguridad social y al mínimo vital.

5. Decreto 802 y Sentencia C-308

a. Objetivo:

Corregir inconvenientes de las disposiciones del Decreto 558 de 2020.



b. Medidas adoptadas:

Crear un mecanismo especial con el fin de que Colpensiones, en su calidad de entidad financiera de carácter especial, administre las pensiones reconocidas en el Régimen de Ahorro Individual bajo la modalidad de retiro programado.

c. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional resaltó que las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 802 de 2020, no eran suficientes para superar los problemas de constitucionalidad del Decreto 558 de 2020 y advertidos en la sentencia C-258 de 2020.

Así las cosas, la Corte Constitucional decidió declarar la inexecutable del Decreto Legislativo 802 de 2020.

Los magistrados Luis Guillermo Guerrero y Alejandro Linares Cantillo aclararon el voto, teniendo en cuenta que se separaron en ocasión anterior de la decisión de inexecutable del Decreto Legislativo 558 de 2020 que se modificó mediante el Decreto Legislativo 802 de 2020.

d. Impacto sobre los derechos humanos:

La decisión de inexecutable de la Corte protegió el derecho de los pensionados a decidir por sí mismos si se acogen al mecanismo especial de pago, una vez la Administradora le haya informado de todas las posibles consecuencias de su decisión y no de manera automática como lo intentaba promover el decreto objeto de revisión. Se resalta la necesidad de garantizar que el saldo de los recursos entre a la masa sucesoral, una vez fallezca el afiliado o el pensionado. Lo anterior se advirtió, puesto que el traslado de ahorro pensional promovido por la norma, podía adquirir un carácter expropiatorio o confiscatorio.

6. Decreto 771 y Sentencia C-311

a. Objetivo:

Solventar los gastos de conectividad generados por el desarrollo de las actividades laborales en las respectivas residencias. Garantizar medidas adecuadas de trabajo sin imponer cargas adicionales.

b. Medidas adoptadas:

Modificar la destinación del auxilio de transporte, a cargo del empleador, a un auxilio de conectividad a favor de todos los trabajadores que devengan hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

De conformidad con las consideraciones de la Corte Constitucional, se declaró la executable condicionada del Decreto Legislativo 771 de 2020, bajo el entendido de que la duración del auxilio de conectividad se podrá extender más allá de la vigencia de la emergencia sanitaria, cuando sea necesario garantizar la continuidad del trabajo en casa, con el fin de evitar el contagio del coronavirus COVID-19. El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo salvó parcialmente su voto frente a la decisión tomada respecto de la constitucionalidad de la medida de modificación de destinación del auxilio de transporte contenida en el artículo 1 del Decreto Legislativo 771 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Protección de los derechos sociales de los trabajadores en un contexto económicamente



adverso, en atención a la necesidad de promover las actividades remotas, las cuales aportan al cumplimiento del distanciamiento social requerido para preservar la salud y la vida.

7. Decreto 639 y Sentencia C-458

a. Objetivo:

Apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia.

b. Medidas adoptadas:

Creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal. El PAEF (con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Emergencias -FOME) otorga al beneficiario, un aporte monetario mensual, hasta por tres (3) veces, bajo el cumplimiento de requisitos específicos.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte constató que el Ejecutivo presentó las razones que soportaron las medidas adoptadas por el Decreto 639 de 2020, así como su importancia, alcance y relación con la calamidad pública que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Seguidamente, los demás juicios fueron abordados a partir de la división tripartita de las medidas: - La Corte señaló que las decisiones adoptadas en los artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto Legislativo 639 de 2020, no podían ser tomadas por vías ordinarias y eran adecuadas para aminorar los efectos de la crisis. Por ello, declaró INEXEQUIBLE la expresión “*en el que conste que el postulante es contribuyente*

del Régimen Tributario Especial”, contenida en el párrafo 1º del artículo 2 del Decreto 639 de 2020. La Corte también declaró exequible el numeral 2 del artículo 2, bajo la comprensión de que la persona que carezca de la obligación de inscribirse en el registro mercantil, puede demostrar su calidad de empleador mediante la Planilla Integrada PILA. Para la Corte, la totalidad de las medidas de esta sección superaron el juicio de contradicción específica y el juicio de necesidad porque expuso que era preciso emitir las decisiones estudiadas para lograr la operatividad del programa, dado que no existían en el ordenamiento jurídico, otras disposiciones para ello. La Corte concluyó que las medidas accesorias no desconocieron los límites establecidos para los decretos legislativos de desarrollo y no perturbaron el núcleo esencial de derechos fundamentales, ni reemplazan las funciones de otra rama del poder público, como tampoco asumieron alguna labor de juzgamiento, ni afectaron derechos intangibles a la vez que respetaron la Constitución Política, y encontraron respaldo en el precedente constitucional. Entonces concluyó la Corte, que las medidas accesorias superaron los diferentes juicios de necesidad, subsidiariedad, no discriminación, finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad y proporcionalidad, entre otros. El magistrado Jorge Enrique Ibañez Najjar señaló que no comparte la decisión mayoritaria porque de conformidad con el artículo 215 de la Constitución, no es posible prorrogar ni declarar un segundo Estado de Emergencia por los mismos hechos, así ellos se hayan agravado. El magistrado Alejandro Linares Cantillo, aunque compartió la decisión en cuanto a



la declaratoria de exequibilidad de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 10, 11, 12 y 13, se apartó de la decisión de la mayoría, respecto de los numerales 1º, 2º y los párrafos 1º y 2º del artículo 2º, porque en su criterio dicho artículo ha debido ser declarado exequible sin condicionamiento alguno. El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo salvó parcialmente su voto porque advirtió que destinar el PAEF exclusivamente a personas jurídicas, con exclusión de las personas naturales, resultaba discriminatorio y contrario a la finalidad de la medida, sin que tal exclusión se encuentre debidamente justificada en el decreto. La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado salvó parcialmente su voto porque consideró que la sentencia deja de tener en cuenta que el PAEF es una política pública que (i) tiene una finalidad definida: el incentivo al empleo formal en razón de su mayor impacto en términos económicos y laborales; y (ii) el arbitrio de recursos públicos escasos destinados a financiar ese incentivo. La magistrada Cristina Pardo Schlesinger salvó su voto en relación con los resolutiveos tercero y quinto de la Sentencia, por cuanto estimó que el numeral 2º del artículo 2º ha debido condicionarse, adicionalmente, a que la disposición comprendiera a las personas naturales. El magistrado Alberto Rojas Ríos salvó parcialmente su voto porque consideró que los Artículos 4º y 11º del Decreto 639 de 2020 debieron ser condicionados y no declarados simplemente exequibles.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantiza la protección de derechos humanos y fundamentales como el mínimo vital, la salud y la vida, y a la par con el derecho al trabajo. Además, se promueve la reactivación de buena parte de la

economía en virtud de la posibilidad de consumo de los beneficiarios finales, por mayor flujo de dinero y la necesidad del intercambio de productos y servicios.

8. Decreto 677 y Sentencia C-459

a. Objetivo:

Apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia. Modificar el decreto 639 de 2020.

b. Medidas adoptadas:

Ordenó otras medidas complementarias y aclaratorias al PAEF. Adiciona como beneficiarios del subsidio a la nómina, a los consorcios, uniones temporales, y personas naturales.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte decidió declarar exequible el Decreto Legislativo 677 de 2020, a excepción de los apartados normativos; El artículo 1º del Decreto Legislativo 677 de 2020, declarado condicionalmente exequible, en cuanto modificó el numeral 1º del artículo 2º del Decreto 639 de 2020, en el entendido que se refiere a los beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal [PAEF], El artículo 1º del Decreto Legislativo 677 de 2020, declarado condicionalmente exequible, en cuanto modificó el numeral 2º y el párrafo 6º del artículo 2º del Decreto Legislativo 639 de 2020, bajo el entendido que la persona que carezca de la obligación de inscribirse en el registro mercantil puede demostrar su calidad de



empleador mediante la Planilla Integrada PILA, El artículo 1º del Decreto Legislativo 677 de 2020, en cuanto modificó el parágrafo 1º del artículo 2º del Decreto Legislativo 639 de 2020, El artículo 3º del Decreto Legislativo 677 de 2020, en cuanto modificó el parágrafo 3º del artículo 4º del Decreto Legislativo 639 de 2020. El magistrado Alejandro Linares Cantillo se separó de la decisión mayoritaria, respecto de los ordinales segundo, tercero y cuarto de la parte resolutive, pues en su criterio, el artículo 1º del Decreto Legislativo 677 de 2020, ha debido ser declarado exequible sin condicionamiento alguno. El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo salvó parcialmente su voto al considerar que condicionar la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 639 de 2020, modificado por el artículo 1 del Decreto 677 de 2020, a que se entienda que se refiere a las personas jurídicas constituidas antes de la declaratoria del estado de emergencia, desconoce la libertad de configuración en función de las finalidades de la medida que, por el contrario, resultaba proporcional y coherente con el objetivo de proteger el empleo formal estable. La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado aclaró su voto respecto a toda la argumentación de la sentencia y que impone un análisis estricto de medidas de política económica que distribuyen recursos escasos, perspectiva de la cual discrepa. La magistrada Cristina Pardo Schlesinger salvó su voto en relación con la decisión de exequibilidad del numeral 1º del parágrafo 7 del artículo 1º del Decreto Legislativo 677 de 2020. El magistrado Alberto Rojas Ríos se apartó de la decisión de declarar exequible el parágrafo 7 del artículo 1 del Decreto Legislativo 677 de 2020, que restringe el PAEF a los empleadores con más de tres trabajadores, por considerar que la medida

cercena derechos de población vulnerable, como el servicio doméstico.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Auxiliar los pagos de nómina de las empresas se traduce positivamente en los salarios de los trabajadores, y con ello garantizaron el mínimo vital de buena parte de la población laboral. Se reafirmó el escenario prioritario en que deben protegerse derechos humanos y fundamentales como el mínimo vital, la salud y la vida.

9. Decreto 815 y Sentencia C-460

a. Objetivo:

Apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia. Modificar el decreto 639 de 2020.

b. Medidas adoptadas:

Fortalecer el programa de apoyo al empleo formal, particularmente en los sectores de entretenimiento, comercio, reparación de vehículos, turismo y la aeronáutica; y teniendo en cuenta la disminución del Producto Interno Bruto en Colombia.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital, derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte concluye que no hay ninguna objeción de constitucionalidad en relación con el Decreto Legislativo 815 de 2020 que se limita a fijar la vigencia, para lo cual indica que “rige a partir de la fecha de su publicación” y “modifica en lo pertinente

el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020". La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, aclaró su voto y expuso que el desacuerdo general con la decisión de la Corte Constitucional de extender y ampliar a los beneficiarios del PAEF. El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo salvó parcialmente su voto y precisó que el Decreto Legislativo objeto de estudio, repite el contenido normativo de varias de las disposiciones de los Decretos Legislativos 639 y 677 de 2020, razón por reiteró los argumentos.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Por criterios de igualdad procura mantener los empleos e ingresos en ese escenario tan complicado como el de enfrentar los efectos de la pandemia, garantizando derechos como el mínimo vital, la salud, la vida.





G. Contratación y planeación

1. Decreto 440 y Sentencia C-162

a. Objetivo:

Garantizar tanto el distanciamiento social, como el normal desarrollo –en la medida de lo posible- de los procedimientos concernientes a la contratación estatal.

b. Medidas adoptadas:

Permite el uso de herramientas tecnológicas para llevar a cabo actuaciones pertinentes a los procesos de contratación. Facilita los instrumentos jurídicos para adquirir de forma ágil y expedita bienes, obras o servicios para contener la expansión de la pandemia y atender la mitigación de la misma.

c. Derechos protegidos:

Derecho al debido proceso.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020. En el desarrollo del estudio de constitucionalidad del Decreto 440 de 2020, no se presentó divergencia alguna frente a los postulados de la Sala, por lo cual no se presentaron salvamentos o aclaraciones de voto.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Una forma esencial de garantizar, proteger y respetar los derechos de la ciudadanía es que el Estado respete los principios que regulan su función. Las

medidas se enmarcan en el principio de legalidad, en los principios de la función administrativa y dan garantía al derecho al debido proceso.

2. Decreto 537 y Sentencia C-181

a. Objetivo:

Garantizar tanto el distanciamiento social, como el normal desarrollo –en la medida de lo posible- de los procedimientos de contratación estatal ágiles y expeditos.

b. Medidas adoptadas:

En relación con los contratos ya celebrados, el Gobierno estableció la obligación de las entidades de implementar los medios electrónicos para la recepción, trámite y pago de las facturas de los contratistas.

c. Derechos protegidos:

Derecho al debido proceso.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte señaló que el Decreto Legislativo 417 de 2020 ya preveía que, por la urgencia y gravedad de la crisis, los requerimientos de distanciamiento social y la insuficiencia de los mecanismos jurídicos, era necesario recurrir a medidas extraordinarias que permitieran conjurar y mitigar la crisis generada por el Covid-19. La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Además de garantizar los principios de la función administrativa, se hace énfasis en la protección



al derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas.

3. Decreto 499 y Sentencia C-163

a. Objetivo:

Garantizar la disponibilidad, accesibilidad, equidad, continuidad y oportunidad del servicio de salud. Y así, proteger la vida digna y la salud de la población colombiana.

b. Medidas adoptadas:

Adoptar las medidas necesarias en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal. Entre ellas, habilita a las entidades estatales a contratar directamente a las personas extranjeras naturales o jurídicas que provean los bienes o servicios relacionados con la prevención, cuidado y tratamiento del COVID-19.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Para la Corte es evidente que la aplicación de reglas excepcionales para la adquisición de dispositivos médicos y elementos de protección en nada puede incidir en la calidad de los bienes adquiridos. Esto en cuanto a que para la Corte el decreto examinado debe ser interpretado de manera taxativa, por lo que la flexibilización propuesta recae exclusivamente en el ámbito contractual, sin que pueda extenderse a otros requisitos, entre ellos los que avalan la calidad del bien adquirido, así como también, porque la

calidad de esos bienes hace parte del contenido y alcance del derecho a la salud.

La Corte estableció que el Decreto objeto de análisis, se encuentra conforme al *juicio de no discriminación*, en el entendido que las medidas adoptadas no afectan el derecho a la igualdad, ni establece distinciones injustificadas o fundadas en criterios sospechosos.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Se garantizan los derechos fundamentales a la vida y a la salud, de la población colombiana, mediante la flexibilización de las reglas atinentes a la contratación estatal.

4. Decreto 544 y Sentencia C-172

a. Objetivo:

Protegen el derecho a la vida digna y a la salud de todos los habitantes del territorio nacional, a través de la disponibilidad, accesibilidad, equidad, continuidad y oportunidad del servicio de salud.

b. Medidas adoptadas:

Agilizar la contratación estatal para la adquisición de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el mercado internacional.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte manifestó que el Decreto objeto de estudio tiene como finalidad la protección de los derechos



de la vida, la salud y la integridad de las personas. Por todo lo anterior, se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 544 de 2020, con excepción de la expresión “*ni sucursal*” contenida en el párrafo segundo del artículo 1, que se declara inexecutable, en tanto que dicha expresión no superó el juicio de necesidad jurídica

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Para proteger la salud, la vida y la integridad personal de médicos y personas contagiadas con el coronavirus.

5. Decreto 683 y Sentencia C-323

a. Objetivo:

Garantizar la debida preparación de los instrumentos de planeación y desarrollo de todos los municipios y departamentos y procurar que en para el periodo 2020-2023, los mandatarios locales, contemplen acciones para prevenir y mitigar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia.

b. Medidas adoptadas:

Prorrogar los términos establecidos para la presentación de los planes de desarrollo territorial por parte de los gobernadores y alcaldes a las respectivas asambleas y concejos; y a su vez, dar un plazo adicional de manera excepcional, para que los cuerpos colegiados tomen la decisión de su competencia.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte concluyó que no es procedente acceder al condicionamiento solicitado por Asocapitales, en el sentido de declarar executable el artículo 4 del Decreto *sub examine*, bajo el entendido de que aquellos municipios que no se acogieron a las disposiciones del Decreto, también tenían plazo para adoptar sus planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana hasta el 15 de agosto de 2020. Al respecto, precisa la Sala que el artículo 2 del Decreto Legislativo 683 de 2020 no se extiende a los planes de desarrollo que ya hayan sido aprobados por la corporación colegiada respectiva. En este sentido, es explícito el epígrafe del mencionado artículo al referirse a “*ajustes a los planes de desarrollo en trámite*”. Así las cosas, la norma faculta para introducir modificaciones respecto de los planes de desarrollo territorial que hubieran sido presentados y estuvieran pendientes de aprobación en cada corporación.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Las medidas impulsan la recuperación de la economía y, por ende, garantizan el mínimo vital y la subsistencia digna de las personas afectadas por la pandemia. Incluso, entre la motivación ocupa un lugar especial la necesidad de proteger a los trabajadores y la estabilidad en sus empleos.



H. Educación

1. Decreto 470 y Sentencia C-158

a. Objetivo:

Garantizar las condiciones equilibradas de nutrición de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios en el desarrollo de las medidas de aislamiento.

b. Medidas adoptadas:

Ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar a los hogares de los niños, niñas y adolescentes durante la suspensión de clases.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 470 de 2020 con excepción del artículo 2 que declaró exequible de manera condicionada “... en el entendido de que en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento”. Dentro del análisis de constitucionalidad se presentó una divergencia que llevó al magistrado Alberto Rojas Ríos a separarse de la decisión que la Sala tomó respecto de condicionar el artículo 2. Según el magistrado, la Sala desconoció el principio de autonomía territorial [Artículos. 311 y 315-9 de la Constitución].

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La alimentación, la salud, la vida como derechos fundamentales en cabeza de los niños, niñas y adolescentes.

2. Decreto 533 y Sentencia C-199

a. Objetivo:

Asegurar la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media.

b. Medidas adoptadas:

Se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la educación, derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020, con excepción del artículo 2º, el cual fue declarado exequible de manera condicionada, en el entendido de que, en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento.

El magistrado Alberto Rojas Ríos aclaró el voto, explicando que aunque comparte la decisión final, no así la metodología judicial utilizada, destacó que la decisión de la mayoría 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 se derivan de éste.



e. Impacto sobre los derechos humanos:

Medidas focalizadas en la salud, la vida con calidad, la educación, entre otros, pero con la esencial particularidad que, en este evento, corresponden a sujetos especialmente protegidos.

3. Decreto 532 y Sentencia C-164

a. Objetivo:

Garantizar el derecho fundamental a la educación.

b. Medidas adoptadas:

Se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior sin ICFES.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la educación.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional considera que el Decreto 532 de 2020 es compatible con los controles formales y materiales exigidos por la Constitución en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica, y por lo tanto declara su exequibilidad.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Flexibilizando ciertos procesos y requisitos ordinarios se garantiza el derecho fundamental a la educación y el derecho al acceso a la educación superior de los estudiantes que se encuentran en el deber legal de presentar el examen de Estado.

4. Decreto 662 y Sentencia C-350

a. Objetivo:

Garantizar el derecho fundamental a la educación.

b. Medidas adoptadas:

Crear el Fondo Solidario para la Educación, a través del cual se ofrecen líneas de crédito y auxilios económicos.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la educación.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte evidenció que las medidas implementadas en el Decreto Legislativo 662 de 2020 garantizaban el derecho a la educación, lo cual permitía garantizar que el desarrollo de la población beneficiaria fuera armónico e integral y; garantizar el ejercicio pleno de sus derechos; la continuidad del proceso formativo –artículos 44 y 45 de la Constitución Política- y adicional esto, se cumplía el deber estatal de garantizar el acceso y permanecía a la educación debido a su característica de servicio público, la Corte reiteró -de acuerdo a lo señalado por el Gobierno- que la población mencionada, especialmente aquella perteneciente al sector público podría llegar a ver su derecho a la educación afectado, toda vez que no contarían con los recursos suficientes para continuar con su proceso formativo –sin ver afectada su subsistencia básica- y argumentó que algunas personas que desearan ingresar por primera vez a instituciones de educación superior tendrían que aplazar este proceso debido a la crisis económica afrontada. Para la Corte esta situación es confrontada por el Decreto en estudio y sí bien



esta respuesta por parte del ejecutivo no elimina la problemática, sí representa una disminución de la misma permitiendo así el desarrollo progresivo del derecho a la educación. En consecuencia, la Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Progresividad del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. Es decir que debe garantizarse de acuerdo a la capacidad del Estado sin presentar algún retroceso en su prestación y siempre buscando las formas de implementar políticas públicas que promuevan el acceso y la permanencia al sistema educativo. Además, la educación les permite el desarrollo armónico e integral como el ejercicio pleno de sus derechos, aunado a esto les brinda la forma de concretar el desarrollo de su plan de vida.

5. Decreto 660 y Sentencia C-418

a. Objetivo:

Garantizar el derecho fundamental a la educación.

b. Medidas adoptadas:

Facultar al Ministerio de Educación para reorganizar las semanas de trabajo académico.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la educación.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional consideró que el Decreto Legislativo 660 de 2020 superó el examen de los requisitos materiales por las siguientes razones: El *juicio de finalidad*, toda vez, que la medida está encaminada a garantizar el adecuado acceso al servicio de educación permitiendo flexibilizar la exigencia de trabajo del calendario académico cuando sea solicitado por la autoridad competente de acuerdo a las circunstancias. En cuanto a los *juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica* la Corte afirmó que la medida no interfiere en el normal funcionamiento de las ramas del poder, ni afecta derechos intocables. Para la Corte la medida resultaba igualmente proporcional *-juicio de proporcionalidad-* a la gravedad de la crisis sanitaria que afrontaba el país ya que permitía garantizar el derecho a la educación no solo de manera virtual o a distancia sino también de forma presencial en aquellos lugares habilitados siempre y cuando se acataron los protocolos sanitarios. En consecuencia, la Corte procedió a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 660 del 13 de mayo del 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La Corte Constitucional se manifestó en concordancia con los lineamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto *“la educación es un bien jurídicamente protegido que en las disposiciones constitucionales adquiere la múltiple connotación de servicio público, función social y derecho fundamental”*.



I. Cultura y entretenimiento

1. Decreto 475 y Sentencia C-153

a. Objetivo:

Apoyar en materia de seguridad social y en el mínimo vital a los creadores y gestores culturales.

b. Medidas adoptadas:

Se dictan medidas especiales relacionadas con el sector cultural. 1. Agrega un párrafo transitorio al artículo 38.1 de la Ley 397 de 1997 para gestionar y agilizar el pago de recursos y asignación de beneficios de que trata el Decreto 2012 de 2017. 2. Dispuso que los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de las artes escénicas girados por el Ministerio de Cultura a los municipios y distritos se destinarán transitoriamente para apoyar la creación, formación, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas, presencial o virtualmente. 3. Se ampliaron los plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

Bajo el contexto de ser un decreto que además de cumplir los requisitos formales exigidos en virtud del estado de excepción, guarda conexidad con las circunstancias que dieron lugar a la crisis y dispone medidas necesarias para superar la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, sumado a

que cumple con los requisitos materiales previstos por la jurisprudencia constitucional para verificar la compatibilidad de la norma con la Carta, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto 475 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantiza el pronto acceso a la seguridad social para los creadores y gestores culturales, y con ello se dio cobertura especialmente en lo referente al derecho a la salud. Personas que no pudieron continuar desarrollando su trabajo en condiciones de normalidad y habrían quedado desprotegidos.

2. Decreto 576 y Sentencia C-257

a. Objetivo:

Impulsar la recuperación económica del sector de juegos de suerte y azar para, así, garantizar que la actividad económica del sector siguiera generando las rentas necesarias para financiar el sistema de salud.

b. Medidas adoptadas:

Se establecieron cuatro grupos de medidas, entre las cuales se encuentran, las medidas que, de manera directa e inmediata, buscan mejorar el flujo de recursos al sector de la salud; aquellas medidas que fijan las condiciones para la reactivación operativa y económica del sector de juegos de suerte y azar; las medidas que pretenden garantizar la sostenibilidad financiera de los operadores, así como el óptimo funcionamiento de las administradoras del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar; y las medidas que tienen por objeto garantizar



la protección a los ganadores de premios de los juegos referentes a este sector.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional concluyó que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 576 de 2020, cumplen con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, por lo cual, los declaró como exequibles. Respecto al artículo 6 de la norma, como bien se mencionó, la Corte Constitucional consideró que no cumple con el juicio de necesidad jurídica, razón por la cual, declaró su inexecutable. Los magistrados Carlos Bernal Pulido y Gloria Stella Ortiz Delgado, promovieron salvamento parcial de voto, en particular sobre la decisión de inexecutable del artículo 6 del Decreto Legislativo 576 de 2020, en cuanto a que, en sus criterios, consideraron que dichas disposiciones cumplen y satisfacen el juicio de necesidad jurídica. El magistrado Carlos Bernal Pulido, en su criterio, el artículo 6 cumple con las exigencias del juicio de necesidad jurídica con fundamento en los siguientes argumentos. La Magistrada Diana Fajardo Rivera promovió salvamento parcial de voto, respecto a que, en su criterio, el inciso primero del artículo 2 del Decreto 576 de 2020, no cumple con el juicio de necesidad jurídica.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La protección a los trabajadores, así como también, la estabilidad financiera de las empresas operadoras de los juegos y de las administradoras del

monopolio rentístico. Lo anterior garantiza que la actividad económica del sector de juegos de suerte y azar siguiera generando las rentas necesarias para financiar el sistema nacional de salud.

3. Decreto 561 y Sentencia C-204

a. Objetivo:

Proteger el derecho al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores de cultura.

b. Medidas adoptadas:

Dispuso que los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura pueden destinarse transitoriamente para contribuir con incentivos económicos a la subsistencia de las personas que integran ese gremio. También establece que los responsables de cultura en los departamentos y el Distrito Capital, deberán ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los artistas, creadores y gestores culturales, que demuestran su estado de vulnerabilidad.

c. Derechos protegidos:

Derecho al mínimo vital.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte consideró que el Decreto objeto de estudio cumple con el juicio de finalidad, teniendo en cuenta que la medida que se adopta mediante el mismo, va orientada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, principalmente, sobre los ingresos y la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales. En lo



referido al *juicio de motivación suficiente* la Corte sostuvo que, el Decreto objeto de estudio no contiene medidas que limiten, afecten, suspendan o restrinjan derechos fundamentales pues su finalidad es proteger y garantizar el derecho fundamental al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores culturales. En cuanto al *juicio de ausencia de arbitrariedad* la Corte precisó que, el Decreto objeto de estudio no limita, afecta o suspende derechos fundamentales. Respecto al *juicio de intangibilidad* la Corte encontró que, ninguna de las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 561 de 2020 afecta derechos intangibles, pues ninguna trata sobre el derecho a la vida e integridad personal, el derecho a no ser sometidos a desaparición forzadas, a torturas, entre otros. En cuanto al *juicio de no contradicción específica*, la Corte sostuvo que, no existe contradicción específica entre las medidas adoptadas y lo dispuesto en la Constitución Política, toda vez 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 su parte en cuanto al *juicio de incompatibilidad* la Corte señaló que, el Decreto objeto de estudio resulta incompatible con el artículo 512-2 del Estatuto Tributario respecto de la destinación de los recursos del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura. Frente a la anterior la Corte consideró que, a pesar de que existen incompatibilidades entre el Decreto objeto de estudio y la norma ordinaria, en el Decreto Legislativo 561 de 2020 se expusieron las razones específicas por las cuales, en las circunstancias actuales, es procedente efectuar los cambios legales mencionados. Respecto al *juicio de*

necesidad la Corte advirtió que, la necesidad fáctica del Decreto objeto de estudio se encuentra que las medidas contenidas son imprescindibles para superar los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia. En lo referente al *juicio de proporcionalidad* la Corte encontró que el Decreto Legislativo 561 de 2020 cumple con las condiciones del juicio de proporcionalidad toda vez que no limita, afecta, suspende o restringe derechos fundamentales. En cuanto al *juicio de no discriminación* la Corte advirtió que, ninguna de las medidas objeto de estudio demuestran segregación alguna fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, entre otras. Por todo lo anterior, se declaró la exequibilidad del Decreto 561 de 2020.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La protección del derecho al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores de cultura en estado de vulnerabilidad.

4. Decreto 808 y Sentencia C-381

a. Objetivo:

Impulsar la recuperación económica del sector de juegos de suerte y azar para, así, garantizar que la actividad económica del sector siguiera generando las rentas necesarias para financiar el sistema de salud.

b. Medidas adoptadas:

Medidas para la reactivación del sector: 1) Implementar nuevas modalidades de juego, en donde no se requiriera la permanencia física de los



jugadores, todo ello en función de la reactivación de la operación, la realización de sorteos y la comercialización en el sector. 2) Establecer condiciones tributarias y organizativas beneficiosas para los operadores de este sector. 3) Delegar al Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, para que estableciera el reglamento y los requisitos para la operación de los incentivos de premio inmediato. 4) Autorizar la realización de dos sorteos extraordinarios anuales de juegos de lotería. 5) Autorizar la suscripción de acuerdos de pago para las obligaciones que se generaron por parte de los distribuidores y a su favor. 6) Flexibilizar la acreditación de requisitos para el trámite de juegos localizados. 7) Usar los juegos de suerte y azar promocionales para reactivar económicamente a ciertas empresas y lograr la venta de sus productos.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional decidió declarar exequible los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 808 de 2020, debido a que se constató el cumplimiento de los requisitos formales y materiales exigidos para esta clase de medidas extraordinarias en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica. Por su parte, el artículo 1 del decreto examinado fue declarado exequible bajo el entendido de que la exclusión del impuesto al valor agregado exclusivamente aplicará hasta el 31 de diciembre de 2021, sin perjuicio de que el Congreso de la República le otorgue un carácter distinto, con base en los términos establecidos en el artículo 215 de la Constitución Política. El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo salvo parcialmente el voto,

puesto que en su criterio el artículo 1 del Decreto 808 de 2020 no superaba el juicio de conexidad externa, la magistrada Diana Fajardo Rivera aclaró el voto respecto a la argumentación ejercida en el criterio de necesidad jurídica sobre el artículo 5 del decreto. La magistrada Gloria Stella Ortiz aclaró el voto, en cuanto a que, en su criterio, la sustentación realizada por la Corte respecto al juicio de no contradicción específica sobre el artículo 1 de la norma fue insuficiente.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

La protección a los trabajadores, así como también, la estabilidad financiera de las empresas operadoras de los juegos y de las administradoras del monopolio rentístico. Lo anterior garantiza que la actividad económica del sector de juegos de suerte y azar siguiera generando las rentas necesarias para financiar el sistema nacional de salud.

J. Salud

1. Decreto 476 y Sentencia C-155

a. Objetivo:

Agilizar los trámites de importación, comercialización y abastecimiento de productos, equipos, medicamentos y elementos necesarios para enfrentar el virus del Covid-19, en aras de garantizar los derechos a la salud y a la vida.

b. Medidas adoptadas:

Otorgó facultades especiales al Ministerio de Salud, consistentes en flexibilizar los requisitos



para evaluar solicitudes de registro sanitario, permisos de comercialización, entre otros trámites a medicamentos, productos fitoterapéuticos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, reactivos de diagnóstico in vitro, cosméticos y productos de higiene, que se requieran para la prevención, diagnóstico o tratamiento del Covid-19; flexibilizar los requisitos que deben cumplir los establecimientos fabricantes de los referidos elementos, así como para su comercialización, distribución, dispensación, venta, entrega no informada, donación, almacenamiento y transporte. Otorgó facultades especiales al INVIMA.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte sostuvo que el Decreto Legislativo 476 de 2020, cumple con todos los juicios o exámenes de constitucionalidad requeridos [finalidad, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no discriminación, etc] menos con el de necesidad jurídica en lo que respecta a los artículos 1º y 2º. En efecto, la Corte Constitucional, declaró inconstitucionales las facultades otorgadas, en los artículos 1º y 2º por considerar que, si bien el decreto cumple con los requisitos formales de validez definidos por la Constitución, por la Ley Estatutaria 137 de 1994 y por la jurisprudencia, no satisface las exigencias del juicio de necesidad jurídica. A juicio de la Corte Constitucional, la existencia de tales normas ordinarias revela que el Gobierno nacional, antes de la declaratoria del Estado de emergencia, contaba con facultades

legales para regular dichas materias y que, por ello, no era indispensable expedir un decreto legislativo en medio del estado de excepción. Adicionalmente, consideró que no se cumplía el requisito de necesidad jurídica objeto de análisis, por cuanto “*el Decreto faculta a las aludidas entidades a adelantar determinadas actuaciones administrativas que se deberán materializar mediante normas ordinarias.*” La Corte declaró inexecutable los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 476 de 2020; difirió los efectos de lo anterior por el término de tres (3) meses, a futuro, sin afectar situaciones jurídicas consolidadas; y declaró executable el artículo 3º. El magistrado Carlos Bernal Pulido presentó salvamento parcial de voto en el que motivó su disenso frente a la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, al expresar que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 476 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad jurídica y debieron ser declarados executable. Acotó que la sentencia creó una contradicción entre la decisión y los fundamentos que la motivaron, particularmente en lo relativo al juicio de necesidad jurídica, dadas las diversas circunstancias que podrían darse en medio de los trámites administrativos y jurídicos a los cuales podría verse sometida la norma expedida por la vía ordinaria. El magistrado José Fernando Reyes Cuartas, salvó parcialmente el voto, al manifestar que los artículos 1 y 2 del Decreto 476 de 2020, debieron ser declarados constitucionales. Se refirió al imperativo de aplicar un enfoque de derechos humanos al control de constitucionalidad de las medidas adoptadas durante los estados de excepción; y en relación con los límites estrictos de las excepciones introducidas por el Gobierno.



e. Impacto sobre los derechos humanos:

Garantizar los derechos a la salud y a la vida de la población colombiana. Discusión sobre la prioridad al derecho natural antes que a las complejidades y exigencias específicas de los juicios de constitucionalidad.

2. Decreto 539 y Sentencia C-205

a. Objetivo:

Mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia.

b. Medidas adoptadas:

El Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública. Los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio.

c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte consideró que, la medida satisface el juicio de conexidad material interna al encontrar que se relaciona con las consideraciones fácticas y jurídicas que justificaron la expedición del Decreto Legislativo 539 de 2020. Respecto a la conexidad material externa la Corte sostuvo que, la medida objeto de estudio parte de la necesidad de unificar

la competencia para emitir los protocolos de bioseguridad en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y tiene un nexo causal directo con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción. Así mismo, en cuanto a la necesidad jurídica o subsidiaria, la Corte advirtió que no existen en el ordenamiento jurídico medios ordinarios a través de los cuales se hubieren podido adoptar las disposiciones objeto de control y en consecuencia puntualizó, que en el artículo 1º, no hay una disposición que autorice al Ministerio de Salud y Protección Social para que expida los protocolos de bioseguridad dirigidos a todos los sectores económicos y de la administración pública, sin embargo, en el ordenamiento jurídico se evidencia que el Decreto Ley 4107 de 2011 [art. 2.3] confiere al Ministerio de Salud y Protección Social la competencia para formular la política, planes, programas y proyectos exclusivamente en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades. En cuanto al *juicio de no discriminación* la Corte advirtió que ninguna de las medidas objeto de estudio demuestran segregación alguna fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, entre otras. Por todo lo anterior, se declaró la exequibilidad del Decreto 539 de 2020. La Magistrada Cristina Pardo Schlesinger salvó su voto, porque consideró que, las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo objeto de estudio no cumplían con el juicio de necesidad jurídica, porque corresponden a competencias ordinarias conferidas al presidente de la República



para asignar funciones a los distintos funcionarios y entidades del Estado y distribuir los asuntos de competencia de cada uno. De acuerdo a lo anterior la Magistrada sostuvo que, para el ejercicio de las atribuciones conferidas al presidente, existe un marco legal normativo este es la Ley 489 de 1998, que dispone los requisitos, condiciones y criterios para que el Gobierno modifique la estructura de las entidades de la rama ejecutiva y les asigna determinadas funciones. Por esta razón consideró que el Decreto Legislativo 539 de 2020 no debió ser expedido.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Mitigar los efectos de la crisis dada por la pandemia y garantizar la salud y la vida de la ciudadanía.

3. Decreto 538 y Sentencia C-252

a. Objetivo:

Fortalecer y reorganizar los servicios de salud con el fin de garantizar los derechos a la vida y a la salud de la población. Garantizar y proteger el personal del talento humano en salud.

b. Medidas adoptadas:

Establece que la Secretaría de salud departamental o distrital o las direcciones territoriales de salud, previa solicitud de los prestadores de servicios de salud inscritos en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS), podrán: Adecuar temporalmente un lugar no destinado a la prestación de servicios de salud, dentro o fuera de sus instalaciones; Reconvertir o adecuar, un servicio

de salud temporalmente para la prestación de otro servicio no habilitado; Ampliar la capacidad instalada de un servicio de salud habilitado; Prestar servicios en modalidades o complejidades diferentes a las habilitadas. Elimina la autorización previa para la contratación de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Habilitar la posibilidad de que los departamentos, municipios y distritos puedan contratar con entidades públicas o privadas que tengan capacidad técnica u operativa para garantizar la contención del virus. Los Centros Reguladores de Urgencias, Emergencias y Desastres (CRUE), asumirán el control de la oferta y disponibilidad de camas de Unidades de Cuidados Intensivos y de Unidades de Cuidados Intermedios. El Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales podrán efectuar transferencias directas de recursos mediante actos administrativos de asignación a las Empresas Sociales del Estado y a los administradores de infraestructura pública de propiedad de las entidades territoriales. Se dispone que los recursos del Fondo de Salvamento de Garantías en el Sector Salud serán destinados a la financiación de la inversión en dotación de equipamiento biomédico y en gastos de la operación corriente de las Empresas Sociales del Estado. Los prestadores de salud deberán implementar plataformas digitales accesibles con estándares básicos de audio y video que permitan el diagnóstico y seguimiento del paciente. Se autoriza a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), al reconocimiento de recursos adicionales a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y Entidades Obligadas a Compensar (EOC). Se define la canasta de atenciones para los pacientes con Coronavirus COVID-19.



c. Derechos protegidos:

Derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte manifestó que son constitucionales. De acuerdo a lo anterior, en cuanto al artículo 27 la Corte precisó que, la medida evita la duplicidad de autoridades involucradas en *“el desarrollo de las competencias de diseño, implementación y ejecución de planes de acción que den respuesta al posible incremento de la demanda de servicios de salud que podrían generarse en todo el territorio colombiano, principalmente en zonas de difícil acceso, alto flujo migratorio por su condición fronteriza y vulnerabilidad de la población”*. En lo referente al artículo 28 la Corte sostuvo que, esta medida se encuentra específicamente dirigida a facilitar e incentivar el desarrollo científico que permita contener y mitigar los efectos del COVID-19 en la salud humana. Por todo lo anterior, se declaró la exequibilidad del Decreto 538 de 2020, salvo la expresión *“La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- compensará de manera automática los saldos adeudados por esta figura en caso de liquidación de Entidades Promotoras de Salud -EPS-”* contenida en el parágrafo 3 del artículo 15, que se declaró inexecutable.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Contener y mitigar la propagación del coronavirus COVID – 19, y garantizar la prestación de servicios de salud en todo el territorio nacional.

4. Decreto 800 y Sentencia C-383

a. Objetivo:

Generar recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y de esta forma, mantener la afiliación al mismo de quienes han perdido la capacidad de pago como consecuencia de la crisis económica causada por la pandemia y también permitir que el sistema cumpla con sus obligaciones, en especial las del pago de salarios al talento humano en salud.

b. Medidas adoptadas:

Acelerar el pago inmediato de las obligaciones a cargo de la Nación por los servicios y tecnologías no financiados con los recursos de la Unidad de Pago por Capitación. Eliminar el requisito de aprobación del Plan de Reorganización Institucional otorgado por la Superintendencia Nacional de Salud. Permitir que los cotizantes al régimen contributivo y sus beneficiarios pudieran acceder temporalmente al régimen subsidiado de salud mediante una contribución solidaria. Transferir a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los excedentes generados por el cambio de riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. Se autorizó al Ministerio de Salud y Protección Social, realizar mediante acto administrativo, transferencias de bienes en especie a título gratuito a las Empresas Sociales del Estado o de las Entidades Territoriales.

c. Derechos protegidos:

Derecho al trabajo, derecho a la salud.

d. Decisión y posiciones de la Corte:

La Corte Constitucional ha reconocido de tiempo atrás que para garantizar el goce efectivo del



derecho fundamental a la salud se requiere un flujo oportuno y efectivo de recursos que contribuya a la sostenibilidad financiera del sistema de salud, el cual se ha visto afectado, entre otros, por la complejidad de los procesos implementados para la asignación de los dineros de la salud, lo que ha derivado en graves problemas de iliquidez en las entidades promotoras y prestadoras de los servicios de salud. Por lo anterior, se declararon exequibles los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 9, 10 y 11 del Decreto Legislativo 800 de 2020. Además, se declararon exequibles los artículos 2, 3 y 8, con la aclaración que las medidas en ellos contenidas estarán vigentes durante la emergencia sanitaria, o durante el término de vigencia que

señale el Congreso de la República en ejercicio de sus competencias ordinarias en la materia.

e. Impacto sobre los derechos humanos:

Teniendo en cuenta los principios de universalidad y solidaridad, así como los derechos a la salud y a la igualdad se garantiza la atención integral en materia de salud para los residentes del territorio nacional, en especial para aquellos que por sus condiciones económicas se encuentran en una situación de vulnerabilidad. También garantiza los derechos laborales de las personas encargadas de prestar el servicio.



Referencias bibliográficas



Sentencias de la Corte Constitucional de control automático con el correspondiente Decreto Legislativo

Sentencia C-150 de 2020 / Decreto 458 de 2020

Sentencia C-194 de 2020 / Decreto 444 de 2020

Sentencia C-169 de 2020 / Decreto 461 de 2020

Sentencia C-151 de 2020 / Decreto 464 de 2020

Sentencia C-152 de 2020 / Decreto 434 de 2020

Sentencia C-153 de 2020 / Decreto 475 de 2020

Sentencia C-154 de 2020 / Decreto 441 de 2020

Sentencia C-155 de 2020 / Decreto 476 de 2020

Sentencia C-197 de 2020 / Decreto 540 de 2020

Sentencia C-199 de 2020 / Decreto 533 de 2020

Sentencia C-200 de 2020 / Decreto 492 de 2020

Sentencia C-201 de 2020 / Decreto 487 de 2020

Sentencia C-202 de 2020 / Decreto 573 de 2020

Sentencia C-203 de 2020 / Decreto 528 de 2020

Sentencia C-247 de 2020 / Decreto 554 de 2020

Sentencia C-248 de 2020 / Decreto 579 de 2020

Sentencia C-380 de 2020 / Decreto 688 de 2020

Sentencia C-242 de 2020 / Decreto 491 de 2020

Sentencia C-251 de 2020 / Decreto 581 de 2020

Sentencia C-395 de 2020 / Decreto 804 de 2020

Sentencia C-396 de 2020 / Decreto 810 de 2020

Sentencia C-397 de 2020 / Decreto 813 de 2020

Sentencia C-458 de 2020 / Decreto 639 de 2020

Sentencia C-459 de 2020 / Decreto 677 de 2020

Sentencia C-460 de 2020 / Decreto 815 de 2020

Sentencia C-156 de 2020 / Decreto 469 de 2020

Sentencia C-157 de 2020 / Decreto 439 de 2020

Sentencia C-158 de 2020 / Decreto 470 de 2020

Sentencia C-159 de 2020 / Decreto 438 de 2020

Sentencia C-160 de 2020 / Decreto 468 de 2020

Sentencia C-161 de 2020 / Decreto 467 de 2020

Sentencia C-162 de 2020 / Decreto 440 de 2020

Sentencia C-175 de 2020 / Decreto 535 de 2020

Sentencia C-178 de 2020 / Decreto 507 de 2020



Sentencia C-179 de 2020 / Decreto 460 de 2020

Sentencia C-181 de 2020 / Decreto 537 de 2020

Sentencia C-208 de 2020 / Decreto 557 de 2020

Sentencia C-209 de 2020 / Decreto 555 de 2020

Sentencia C-210 de 2020 / Decreto 559 de 2020

Sentencia C-211 de 2020 / Decreto 500 de 2020

Sentencia C-237 de 2020 / Decreto 560 de 2020

Sentencia C-238 de 2020 / Decreto 563 de 2020

Sentencia C-239 de 2020 / Decreto 569 de 2020

Sentencia C-240 de 2020 / Decreto 552 de 2020

Sentencia C-292 de 2020 / Decreto 551 de 2020

Sentencia C-293 de 2020 / Decreto 568 de 2020

Sentencia C-294 de 2020 / Decreto 575 de 2020

Sentencia C-331 de 2020 / Decreto 817 de 2020

Sentencia C-350 de 2020 / Decreto 662 de 2020

Sentencia C-351 de 2020 / Decreto 774 de 2020

Sentencia C-352 de 2020 / Decreto 658 de 2020

Sentencia C-402 de 2020 / Decreto 818 de 2020

Sentencia C-418 de 2020 / Decreto 660 de 2020

Sentencia C-419 de 2020 / Decreto 768 de 2020

Sentencia C-420 de 2020 / Decreto 806 de 2020

Sentencia C-430 de 2020 / Decreto 682 de 2020

Sentencia C-448 de 2020 / Decreto 678 de 2020

Sentencia C-170 de 2020 / Decreto 519 de 2020

Sentencia C-163 de 2020 / Decreto 499 de 2020

Sentencia C-164 de 2020 / Decreto 532 de 2020

Sentencia C-212 de 2020 / Decreto 522 de 2020

Sentencia C-213 de 2020 / Decreto 564 de 2020

Sentencia C-257 de 2020 / Decreto 576 de 2020

Sentencia C-258 de 2020 / Decreto 558 de 2020

Sentencia C-307 de 2020 / Decreto 637 de 2020

Sentencia C-308 de 2020 / Decreto 802 de 2020

Sentencia C-309 de 2020 / Decreto 809 de 2020

Sentencia C-310 de 2020 / Decreto 819 de 2020

Sentencia C-311 de 2020 / Decreto 771 de 2020

Sentencia C-381 de 2020 / Decreto 808 de 2020



Sentencia C-382 de 2020 / Decreto 812 de 2020

Sentencia C-383 de 2020 / Decreto 800 de 2020

Sentencia C-393 de 2020 / Decreto 803 de 2020

Sentencia C-394 de 2020 / Decreto 807 de 2020

Sentencia C-416 de 2020 / Decreto 811 de 2020

Sentencia C-417 de 2020 / Decreto 801 de 2020

Sentencia C-145 de 2020 / Decreto 417 de 2020

Sentencia C-171 de 2020 / Decreto 488 de 2020

Sentencia C-172 de 2020 / Decreto 544 de 2020

Sentencia C-173 de 2020 / Decreto 545 de 2020

Sentencia C-182 de 2020 / Decreto 565 de 2020

Sentencia C-184 de 2020 / Decreto 516 de 2020

Sentencia C-185 de 2020 / Decreto 482 de 2020

Sentencia C-186 de 2020 / Decreto 512 de 2020

Sentencia C-204 de 2020 / Decreto 561 de 2020

Sentencia C-205 de 2020 / Decreto 539 de 2020

Sentencia C-206 de 2020 / Decreto 572 de 2020

Sentencia C-174 de 2020 / Decreto 518 de 2020

Sentencia C-215 de 2020 / Decreto 571 de 2020

Sentencia C-216 de 2020 / Decreto 530 de 2020

Sentencia C-217 de 2020 / Decreto 570 de 2020

Sentencia C-218 de 2020 / Decreto 486 de 2020

Sentencia C-252 de 2020 / Decreto 538 de 2020

Sentencia C-254 de 2020 / Decreto 513 de 2020

Sentencia C-255 de 2020 / Decreto 546 de 2020

Sentencia C-256 de 2020 / Decreto 580 de 2020

Sentencia C-187 de 2020 / Decreto 517 de 2020

Sentencia C-193 de 2020 / Decreto 567 de 2020

Sentencia C-195 de 2020 / Decreto 553 de 2020

Sentencia C-196 de 2020 / Decreto 562 de 2020

Sentencia C-180 de 2020 / Decreto 541 de 2020

Sentencia C-241 de 2020 / Decreto 574 de 2020

Sentencia C-323 de 2020 / Decreto 683 de 2020

Sentencia C-325 de 2020 / Decreto 789 de 2020

Sentencia C-326 de 2020 / Decreto 799 de 2020

Sentencia C-330 de 2020 / Decreto 798 de 2020



Sentencia C-378 de 2020 / Decreto 772 de 2020

Sentencia C-404 de 2020 / Decreto 814 de 2020

Sentencia C-405 de 2020 / Decreto 773 de 2020

Sentencia C-403 de 2020 / Decreto 659 de 2020

Sentencia C-406 de 2020 / Decreto 816 de 2020

Sentencia C-408 de 2020 / Decreto 805 de 2020

Sentencia C-409 de 2020 / Decreto 797 de 2020

Sentencia C-410 de 2020 / Decreto 796 de 2020

Sentencia C-324 de 2020 / Decreto 770 de 2020

Todas estas sentencias de constitucionalidad con el correspondiente decreto legislativo están disponibles en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-017-21.htm>



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co