

Sentencia C-145/20

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, en virtud de lo previsto en los artículos 215 parágrafo y 241 numeral 7º de la Constitución. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 1992, esta Corporación ha construido una sólida línea jurisprudencial en orden a afirmar su competencia no solo sobre los decretos de desarrollo, sino también del decreto matriz.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA SOCIAL-Competencia de la Corte aun cuando el término de duración del estado de excepción haya expirado

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Criterios y parámetros de control constitucional

El control de constitucionalidad que ha efectuado la Corte es riguroso como lo enseña su jurisprudencia. El mismo se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i) jurisdiccional, ii) automático, iii) integral, iv) participativo, v) definitivo y vi) estricto, sin perjuicio del control político del Congreso de la República.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS DE ESTADOS DE EXCEPCION-Exigencia de un control rigurosamente estricto

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Elementos que deben verificarse

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

En virtud del artículo 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE), la Corte ha determinado que la declaración del estado de emergencia debe cumplir unos requisitos formales y materiales, (...)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

(...) la Corte ha señalado que al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: i) se inscriba dentro de su definición, es decir “aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”. Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico ii) debe ser no solo grave sino imprevisto; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención.

PRESUPUESTO FACTICO EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido

La declaración del estado de emergencia debe responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública.

PRESUPUESTO FACTICO EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de realidad de los hechos invocados

Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja. Se trata de un examen eminentemente objetivo consistente en una verificación positiva de los hechos y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden.

PRESUPUESTO FACTICO EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de identidad de los hechos invocados

Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior o de conmoción interior. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República un margen suficiente de apreciación para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público.

PRESUPUESTO FACTICO EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados

Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales.

PRESUPUESTO VALORATIVO EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido

(...) el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública.

PRESUPUESTO DE SUFICIENCIA EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido

Ello es expresión del principio de subsidiariedad, conforme al cual para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional.

DECRETO LEGISLATIVO EN EL MARCO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Prohibiciones

(...) durante la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse, como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Alcance

Bajo este contexto, el Presidente de la República junto con sus ministros, ejerció, a juicio de la Corte, de manera apropiada sus facultades constitucionales y dentro del margen razonable

de análisis que establece la Constitución. La grave situación de calamidad pública sanitaria, su crecimiento exponencial, los altos índices de mortalidad y los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social, involucran afectaciones o amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del territorio nacional, a saber, la salud, vida, seguridad, libertad de locomoción, derechos de población vulnerable y enfoque diferencial, trabajo, subsistencia digna, mínimo vital, seguridad alimentaria, libre empresa, etc., así como repercusiones graves sobre las finanzas del Estado.

(...) la Corte en esta ocasión sobre los decretos legislativos o de desarrollo de la EES, ejercerá el control constitucional que le corresponde, con una amplia flexibilidad, pues la magnitud de esta crisis no tiene antecedentes en los tiempos recientes, de allí que el escrutinio que haga este Tribunal tendrá en cuenta la amplia capacidad de acción que acompaña al señor Presidente de la República, de cara a los remedios que estime necesarios para conjurar la crisis, en tanto y cuanto estos guarden la razonable conexidad con los hechos que motivaron la declaratoria del EEES.

Referencia: expediente RE-232

Revisión de constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, de acuerdo con el parágrafo del artículo 215 de la Constitución, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”. Repartido el asunto por la Sala Plena el despacho del magistrado sustanciador por auto del 24 de marzo de 2020 dispuso: i) avocar el conocimiento del asunto, ii) decretar la práctica de algunas pruebas, iii) comunicar la iniciación del asunto al Gobierno nacional, iv) fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana e invitar a algunas autoridades y organizaciones privadas, y v) dar traslado al Procurador General de la Nación para el concepto de rigor. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, se procede a decidir sobre el mismo.

II. TEXTO DEL DECRETO QUE SE REVISAS

2. Dada la extensión del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, este hará parte del ANEXO 1 de esta decisión.

III. PRUEBAS RECEPCIONADAS

3. Las pruebas que fueron recibidas se registran en el ANEXO 2 y fueron las siguientes:

Pruebas

Solicitud

Presidencia de la República, ministerio de Salud y Protección Social, y de Hacienda y Crédito Público, e Instituto Nacional de Salud

Presenta un escrito que acompaña 1.592 folios como anexos

Ministerio del Trabajo

Acompaña diversos documentos

Banco de la República

Presenta un informe

IV. INTERVENCIONES CIUDADANAS

4. Dado el número de intervenciones presentadas, harán parte del ANEXO 3 de esta decisión. En consecuencia, se recogerán en el cuerpo de la ponencia solamente de manera esquemática.

Interviniente

Consideraciones relevantes

Solicitud

Ministerio de Agricultura

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Fiscalía General de la Nación

Su exposición está relacionada con el proyecto de decreto legislativo a través del cual se conceden los beneficios de detención y prisión domiciliaria

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Federación Nacional de Departamentos

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Federación Colombiana de Municipios

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín

En su exposición relaciona los riesgos de incumplimiento de los estándares del derecho de acceso a la información durante la declaratoria del estado de excepción

Sin solicitud. No obstante, pide a la Corte que se garantice el respeto por el derecho de acceso a la información, así como la inexecuibilidad del artículo 5 del Decreto 491 de 2020

Universidad Libre de Colombia

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Universidad Santo Tomás, Seccional Bucaramanga

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Universidad de los Andes

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición. No existe, sin embargo, certeza acerca del alcance del decreto en materia de salud al tener un enfoque especialmente económico. Necesaria conexidad con los decretos de desarrollo que se expidan

Sin solicitud. No obstante, pide a la Corte verificar con rigurosidad los decretos de desarrollo del estado de excepción con el fin de garantizar un enfoque diferencial, no discriminatorio y con énfasis en la población vulnerable

Universidad Externado de Colombia

Considera que la crisis de los precios del petróleo no es un hecho nuevo ni extraordinario

Exequibilidad, con excepción de la consideración relacionada con la disminución de los precios del petróleo

Universidad Católica Lumen Gentium

Considera necesaria la mención de la calamidad que origina el estado de emergencia ante posible riesgo de que se emitan decretos que no guarden unidad de materia sobre el tema

Exequibilidad en el entendido de que el estado de excepción es ocasionado por una calamidad de orden público con el fin de proteger la salud de la población nacional

Comisión Colombiana de Juristas

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

María Elena Rosas Gutiérrez

Cuestiona algunas medidas adoptadas con ocasión de la pandemia

Sin solicitud

Expone cuestiones que considera deben ser objeto de estudio por parte de la Corte

Sin solicitud

Jaime Augusto Cruz Rengifo

Aborda la situación de las personas con contratos de prestación de servicios

Sin solicitud

Norma Hurtado Sánchez y Ángela Patricia Sánchez

Presentan sus conclusiones acerca de los decretos 418, 444 y 465 de 2020

Sin solicitud

José Manuel Marín y David Alberto Cuartas Chaparro

Recalca importancia de seguir orientaciones de organismos internacionales en la contención del virus

Sin solicitud. No obstante, piden a la Corte que actúe con la finalidad de concretar (i) un aislamiento real y efectivo; (ii) la realización de pruebas diagnósticas de la enfermedad a la población; (iii) acceso al agua potable y medidas sanitarias idóneas; (iv) aplicación de criterios científicos en el diagnóstico, el aislamiento y la contención del virus; (v) seguridad alimentaria; y (vi) derecho a la salud de los colombianos

Asociación de Víctimas por la Paz

Cuestiona el traslado de recursos de entidades territoriales al Gobierno

Inexequibilidad

Hernán Arias Orozco

Subraya importancia de actividades físicas

Sin solicitud. No obstante, pide a la Corte que garantice la realización de actividades deportivas

Asociación Entidad Medioambiental de Recicladores EMRS ESP

Su exposición está relacionada con el Decreto 441 de 2020

Sin solicitud

Sociedad Colombiana para la Gestión del Riesgo de Desastres

Su exposición está relacionada con el alcance de la gestión del riesgo según la Ley 1523 de 2012

Sin solicitud

Comité de Veeduría y Cooperación en Salud

Su exposición está relacionada con las acciones del Gobierno en el marco de la emergencia sanitaria

Sin solicitud

Eudoro Echeverri Quintana

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Daniel Eduardo Londoño de Vivero

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Andrés Forero Forero

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Gabriel Pantoja Narváez

Falta argumentación y claridad en los motivos por los cuales a través de potestades

ordinarias el Gobierno no puede hacer frente a la pandemia

Inexequibilidad

Expone sus conclusiones acerca de la importancia de (i) frenar la velocidad de expansión de la pandemia, (ii) garantizar el acceso a los servicios de salud, (iii) fortalecer el sistema de salud e (iv) implementar un sistema de información pública

Exequibilidad condicionada de artículo 3 Decreto 417 de 2020. Asimismo, piden la inexequibilidad y/o exequibilidad condicionada de los considerandos del decreto relacionados con la afiliación oficiosa al Sistema General de Seguridad en Salud y las medidas económicas en materia de salud, entre otras

Abogados Sin Fronteras Canadá

Su exposición está relacionada con los límites al poder extraordinario del Gobierno y la importancia de tener en cuenta las afectaciones especiales a ciertos grupos vulnerables

Sin solicitud

Consejo Nacional de Bioética

Su exposición está relacionada con su declaración acerca de las medidas necesarias para contener la expansión del virus

Sin solicitud

Hoover Rodríguez Jiménez

Busca presentar una demanda de inexequibilidad contra el Decreto 417 de 2020

Sin solicitud

Federación Nacional de Comerciantes - Fenalco

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Iván Cepeda Castro y Roy Barreras Montealegre

Consideran necesaria la intervención de la Corte en torno a (i) la autorización para disponer de los fondos del Fonpet a título de préstamo o cualquier otro y la creación del Fome, (ii) la atención de los efectos económicos y sociales de la pandemia sobre las personas en situación de vulnerabilidad, y (iii) garantía de acceso universal a los servicios públicos

Exequibilidad en el entendido de que las medidas extraordinarias tomadas en el marco de la declaratoria de emergencia tengan como principal objetivo proteger la vida, salud e integridad de las personas

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - Andi

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Fundación Consejo Nacional Gremial

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

José Cipriano León Castañeda

Cuestiona la restricción a la movilidad de los ciudadanos

Mateo Merchán Duque, Andrés Felipe Puentes, Valeria Oliva Paz Rosero y Carlos David Vergara Díaz

Presentan consideraciones sobre marco jurídico que condiciona el ejercicio del poder de policía que reside en el Presidente de la República y los límites de la competencia de entidades territoriales en la contención de la emergencia

Sin solicitud. No obstante, pide a la Corte que estudie de oficio los decretos 457 y 531 de 2020. Asimismo, que determine las condiciones constitucionales del estado de emergencia

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Corporación Sisma Mujer

Cuestionan la ausencia de medidas adecuadas para hacer frente a la crisis

Exequibilidad en el entendido de que este incorpora los siguientes mandatos: (i) el aislamiento, así como las demás medidas que se adopten, no pueden “suprimir” los derechos fundamentales más allá de los límites del estado de emergencia; (ii) se debe adoptar un enfoque integral de salud pública y derecho humanos; (iii) se deben incorporar enfoques diferenciales de manera interseccional; (iv) es necesario adoptar medidas afirmativas para las mujeres con alto grado de vulnerabilidad, migrantes o víctimas de violencia de género; (v) garantizar la no regresividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; y (vi) garantizar el normal funcionamiento de todos los poderes públicos

Gustavo Bolívar Moreno

Expone sus consideraciones acerca del estado del sistema de salud del país

Exequibilidad en el entendido de que su enfoque está orientado a garantizar la vida y salud de los colombianos

Juan David Fernández Muñoz

Considera que en este caso no se encuentran satisfechos los requisitos que permiten calificar

la propagación de la COVID-19 como una pandemia

Inexequibilidad

Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral

Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición

Exequibilidad

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia

Además de considerar que el Decreto 417 de 2020 cumple requisitos para su expedición, expone sus consideraciones en torno a sus solicitudes adicionales

Exequibilidad. Además, pide que se prevenga al Gobierno para que utilice mecanismos extraordinarios de forma compatible con Estado social de derecho, que se exhorte al Congreso para que cumpla función de control política y se precise la imposibilidad de suspender el trámite de las acciones de tutela y de habeas corpus, entre otros

Universidad Nacional de Colombia

Considera que con el Decreto 417 de 2020 se ha perdido toda sensibilidad frente a los derechos humanos y fundamentales del constitucionalismo moderno

Inexequibilidad

Instituto Internacional de Derechos Humanos - Capítulo Colombia

En su criterio, no se configura la modalidad ecológica y social del estado de emergencia; los hechos no son nuevos, imprevisibles e impredecibles, pues ya existían antecedentes en otros países; y las medidas ordinarias son suficientes para contener la situación

Inexequibilidad o, en subsidio, la exequibilidad condicionada en lo relacionada con su connotación ecológica, al considerar que esta no se configura

Germán Gustavo Rodríguez Valencia

Decreto 417 de 2020 no cumple requisitos para su expedición

Inexequibilidad

Aydee Sánchez Salazar

Inexequibilidad

Mariano Meza

Inexequibilidad

Isabel Jaramillo

Sin solicitud

Fernando Franco

Inexequibilidad

Marco Osorio y Nicolás Gutiérrez

Exequible

Gobernadores del pueblo indígena

Yukpa

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

5. El concepto del Ministerio Público hará parte del ANEXO 4 de esta decisión, por lo que solamente se realizará un breve resumen. En efecto, solicita declarar la exequibilidad del decreto por encontrar satisfechos los requisitos formales y materiales para su expedición. Señala que las circunstancias que originaron la declaratoria del estado de emergencia han sido suficientemente divulgadas y advertidas, además no se enmarcan en las condiciones para declarar el estado de guerra exterior ni de conmoción interior, teniendo también un carácter sobreviniente. En este sentido, hace hincapié en el aumento vertiginoso de casos por coronavirus, así como a los cambios ocasionados en las políticas públicas sanitarias, económicos y sociales.

6. Refiere que la valoración efectuada por el Presidente de la República en relación con la gravedad de la situación no fue arbitraria ni fruto de un error manifiesto. Por el contrario, tuvo en cuenta el impacto de la pandemia en el sistema de salud y, particularmente, en la continuidad y calidad de la prestación del servicio. Trajo a colación los efectos para la economía que representa la coyuntura de la crisis sanitaria. En cuanto a la suficiencia de los mecanismos ordinarios estima que estos no son idóneos para contener la calamidad, pues se trata de medios que otorgan competencias de carácter administrativo.

7. Por último, refiere que el decreto matriz no suspende derechos humanos ni modifica la organización de las entidades del poder público. En todo caso, indica que cualquiera de las

medidas adicionales que tome el Gobierno deben tener conexidad con la declaratoria del estado de emergencia y ser efectivamente conducente a conjurar la crisis, cuestión que será objeto de control al examinar las medidas respectivas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, en virtud de lo previsto en los artículos 215 parágrafo y 241 numeral 7º de la Constitución. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 1992, esta Corporación ha construido una sólida línea jurisprudencial en orden a afirmar su competencia no solo sobre los decretos de desarrollo, sino también del decreto matriz.

2. Los motivos que justificaron el conocimiento del mismo en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) también fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, que tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009. De esta manera, este Tribunal reafirma su competencia para analizar los motivos que presenta el ejecutivo para haber declarado el estado de excepción.

3. Además, si bien a la vigencia del decreto declaratorio (30 días) se ha vencido, no impide que la Corte pueda ejercer su competencia dado que las medidas legislativas adoptadas, además de obedecer al decreto matriz, están vigentes por su carácter permanente o siendo transitorias continúan produciendo efectos jurídicos.

Metodología de la decisión

4. En esta ocasión la Corte efectuará un control judicial formal y material conforme a los precedentes constitucionales sobre la materia. Para ello acudirá al test que ha aplicado respecto al decreto declaratorio.

Alcance del control sobre la declaración del estado de emergencia

5. En palabras de la Corte los estados de excepción “son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones, de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional.

6. El control de constitucionalidad que ha efectuado la Corte es riguroso como lo enseña su jurisprudencia. El mismo se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad (art.

93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i) jurisdiccional, ii) automático, iii) integral, iv) participativo, v) definitivo y vi) estricto, sin perjuicio del control político del Congreso de la República.

7. Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria, fruto de la cual se declara el estado de emergencia, lo cual excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada; en efecto, la labor del gobierno “no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad”.

8. Advertido que ese escrutinio judicial ha sido siempre riguroso, esta vez la Corte quiere poner en evidencia que, en los 28 años de vigencia de la actual Carta Política, no se había presentado una crisis de las proporciones que ahora materializa la pandemia del Covid-19, y por tanto ello obliga el aplicar un nivel de intensidad que entienda tan especiales vicisitudes y particularidades. Habrá de ser un juicio atenuado, en todo caso distinto, que de una manera más adecuada, oportuna y eficaz valore las circunstancias reales que propiciaron la declaratoria de esta emergencia.

Los sucesos que exponen de manera más evidente al país a una grave calamidad sanitaria y que materializan de un modo claro perturbaciones y amenazas al orden económico, social y ecológico, pueden aparejar para el ejecutivo un mayor margen de apreciación para declarar el estado de emergencia, pero además para la escogencia de los remedios y soluciones que permitan una vuelta pronta a la normalidad.

9. En virtud del artículo 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE), la Corte ha determinado que la declaración del estado de emergencia debe cumplir unos requisitos formales y materiales, los cuales se desarrollan a continuación.

Presupuestos formales

10. Los presupuestos formales requeridos por la Corte para efectuar el examen de constitucionalidad están dados en:

i) Haber sido firmada por el Presidente de la República y todos los ministros. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte, busca que el Jefe de Estado y sus ministros estén políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria del estado de emergencia y sus desarrollos, atendiendo la responsabilidad política del Gobierno que se establece en el texto superior.

ii) Estar motivada adecuadamente. Ello significa que en los considerandos del decreto se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, reservando el escrutinio judicial de su contenido para la fase subsiguiente, es decir, los presupuestos materiales. En la sentencia C-004 de 1992 se expuso la necesidad perentoria de “motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de

las causales que se alegan para la misma”.

Involucra una descripción de la ocurrencia de los hechos en cuanto al carácter sobreviniente y extraordinario, así como de la perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico o de grave calamidad pública, y de la insuficiencia de las facultades ordinarias y, por lo tanto, la necesidad de medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Por último, esta exigencia no constituye una mera formalidad sino “un requisito de orden sustancial”, por cuanto la expresión de las razones permite a la Corte ejercer el estudio integral sobre el estado de excepción. En la sentencia C-254 de 2009 se adujo que la declaratoria del estado de excepción no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia. Del mismo modo, se reparó que bien puede ser escueta y concisa pero no inexistente ni implícita, estableciendo que es una falencia insubsanable y que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas.

iii) Establecer claramente su duración. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por periodos de hasta 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, además de disponer que el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias. Este Tribunal ha indicado que esta exigencia es consecuencia del principio de temporalidad que caracteriza a los estados de emergencia, en virtud del cual la transitoria asunción de la función legislativa y el poder que se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales, hacen imperativo un “periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”.

iv) Determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior, que permite al Gobierno su declaración en toda la República o parte de ella, por lo que la Corte ha recurrido a una aplicación analógica de tal regulación.

v) Convocar al Congreso de la República. La Constitución exige del Gobierno en el decreto declaratorio de emergencia que convoque al Congreso, si no se hallare reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de vigencia. Ello es indispensable al permitir al Congreso examinar el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, debiendo pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso durante el año siguiente a la declaratoria podrá derogar, modificar o adicionar los decretos, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, ya que aquellas que correspondan a sus miembros podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia consustancial. Este requisito de convocatoria no resulta aplicable cuando el Congreso se encuentre reunido durante sus períodos de sesiones ordinarias, al momento de la adopción del decreto declaratorio de estado de emergencia.

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerrequisito formal

de la declaratoria del estado de emergencia, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU, una comunicación en que dé aviso a los Estados parte de los citados tratados, de la declaratoria del estado de excepción y de los motivos que condujeron a ella, añadiendo que los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades.

Presupuestos materiales

11. El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos presupuestos materiales. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública. La Corte ha manifestado que en la declaratoria del estado de excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico ii) debe ser no solo grave sino imprevisto; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención.

13. En términos generales la Corte ha señalado que los límites establecidos por la regulación constitucional se manifiestan principalmente en los siguientes aspectos:

i. i) se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con las mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico.

) Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Si bien el ejecutivo goza de cierto margen de maniobra para determinar las atribuciones de las cuales hará uso, esta resulta restrictiva pues se busca impedir el empleo excesivo de las facultades extraordinarias - principio de proporcionalidad de las medidas proferidas durante el estado de excepción- y proscribir el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis - principio de necesidad-, entre otras.

) Los decretos legislativos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del estado de emergencia. De este modo, se pretende circunscribir el ejercicio de la potestad excepcional de expedir normas con fuerza de ley a la problemática relacionada con la declaratoria.

14. En consecuencia, corresponde a la Corte un control jurídico -como un imperativo constitucional en los términos del art. 215- sobre los actos normativos expedidos por el

ejecutivo que comprende tanto el decreto declaratorio como los de desarrollo. Así lo ha afirmado la Corte al distinguirlo del control político, enfatizando que el dicho control jurídico involucra un juicio objetivo que está conformado, según se explicó, por la Constitución, los tratados de derechos humanos integrantes del bloque de constitucionalidad y la ley estatutaria de los estados de excepción.

15. Específicamente, los presupuestos materiales que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia son los siguientes:

Presupuesto fáctico

16. La declaración del estado de emergencia debe responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Este presupuesto se desagrega en tres componentes:

i) Juicio de realidad de los hechos invocados. Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja. Se trata de un examen eminentemente objetivo consistente en una verificación positiva de los hechos y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden.

ii) Juicio de identidad de los hechos invocados. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior o de conmoción interior. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República un margen suficiente de apreciación para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público.

iii) Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales.

Respecto al carácter extraordinario de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las

circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: "(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado", siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

Presupuesto valorativo

17. La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar "en forma grave e inminente" el orden económico, social y ecológico, o que constituya "grave" calamidad pública. Entonces, no cualquier perturbación o amenaza puede dar lugar a la declaratoria de la emergencia, pues esta debe revestir de gravedad, cuya calificación no corresponde al ejercicio discrecional de una atribución presidencial sino a una percepción objetiva de la intensidad de la perturbación.

18. Además, debe ser inminente, es decir, que no se trata de un peligro eventual o remoto sino de un riesgo efectivo que se puede materializar en cualquier momento, o tratarse de un peligro potenciado por su inmediatez temporal. Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden.

19. Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública.

21. Esta Corporación ha destacado que al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el Presidente de la República el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden. Así las cosas, la tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -límite y freno al abuso de la discrecionalidad- al calificar los hechos detonantes de la emergencia. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarlo en la valoración correspondiente.

Presupuesto de suficiencia

22. El juicio de suficiencia atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Ello se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2 y 9 de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 -LEEE-.

23. Ello es expresión del principio de subsidiariedad, conforme al cual para acudir al estado

de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional.

24. Por último, el cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de este Tribunal tres estadios como son: i) el verificar la existencia de medidas ordinarias; ii) el establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado y iii) el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis.

25. En suma, los anteriores presupuestos materiales (fáctico, valorativo y de suficiencia) para la declaratoria del estado de emergencia, son requisitos concurrentes a efectos de superar el juicio de constitucionalidad, lo cual lleva a colegir que ante el incumplimiento de alguno de ellos se debe declarar la inexecutableidad.

Otras prohibiciones constitucionales

26. Finalmente, durante la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse, como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros.

El asunto bajo revisión constitucional

Presupuestos formales

27. Conforme a lo expuesto procede este Tribunal a verificar el cumplimiento de los requisitos formales para la expedición del decreto matriz del estado de emergencia.

i) Firma del Presidente de la República y los ministros. La Corte constata que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 fue firmado por el ejecutivo y directamente por todos los ministros.

ii) Motivación adecuada. Esta Corporación verifica que el decreto bajo revisión contiene una motivación que se estima precisa y suficiente al enunciar las razones y las causas que llevaron al Gobierno a declarar la emergencia. De tal normativa puede extraerse una serie de consideraciones sobre: 1) el carácter sobreviniente y extraordinario de los hechos que identifica como presupuesto fáctico; 2) la perturbación o amenaza grave e inminente del

orden económico, social y ecológico o de grave calamidad pública que designa como presupuesto valorativo y 3) de la insuficiencia de los medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos que distingue como justificación de la declaratoria. Comprobada la existencia de una motivación al detallarse con razonable profundidad las circunstancias que justificaron su expedición, se tiene por cumplido este requisito que será objeto de valoración sustantiva al realizarse el control material del decreto.

iii) **Ámbito temporal.** El artículo 1º Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dispone con claridad que el estado de emergencia declarado tendrá una duración de treinta (30) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia del mismo. Así mismo, el artículo 2º, ibídem, establece que el Gobierno ejercerá las facultades del artículo 215 de la Constitución, que como fue mencionado corresponde al de vigencia. Por lo tanto, la Corte encuentra que se ha observado el requisito constitucional mencionado.

iv) **Ámbito territorial.** El mismo artículo 1º del decreto establece el ámbito geográfico de aplicación, cual es todo el territorio nacional. De este modo, se ha dado cumplimiento a este requisito.

v) **Convocatoria del Congreso.** A la fecha de adopción del Decreto 417, es decir, el 17 de marzo de 2020, el Congreso de la República se hallaba en el segundo periodo de sesiones ordinarias, el cual va del 16 de marzo (un día antes de la declaratoria del estado de emergencia) al 20 de junio (art. 138 Constitución). Por consiguiente, no era necesario que el Gobierno nacional efectuara una convocatoria al poder legislativo para que se pronunciara sobre la conveniencia y oportunidad de la medida.

Por último, en lo que respecta a la notificación a organismos internacionales, según lo acreditó el Gobierno la adopción del Decreto 417 el día 17 de marzo fue informada al Secretario General de la ONU por la Misión Permanente de Colombia con nota verbal 20-351-E del 19 de marzo de 2020 y al Secretario General de la OEA por la Misión Permanente de Colombia con nota verbal 377/2020 del 19 de marzo de 2020, copias de las cuales reposan en el expediente. Aunque la comunicación se hubiere dado dos días después y, por ende, no al día siguiente, esta finalmente se cumplió por lo que tales organismos internacionales conocen de la situación de emergencia declarada en el país. Para la Corte se está ante una irregularidad que no alcanza a constituir un vicio de procedimiento, máxime cuando en la sentencia C-386 de 2017 se reiteró que respecto a este requerimiento no se está propiamente ante una condición sine qua non a las exigencias formales para la declaratoria del estado de emergencia.

Debe añadirse que en la sentencia C-156 de 2011, al examinar el Decreto 4580 de 2010 expedido el día 7 de diciembre, este Tribunal dio por cumplido este requerimiento a pesar de haber sido comunicado a los secretarios generales de la ONU y la OEA mucho tiempo después (4 y 3 de enero de 2011, respectivamente), sin que esta Corporación hubiere realizado reproche alguno. Incluso ante situaciones como la no comprobación de que se hubiere comunicado a tales organismos, esta Corporación determinó que “no constituye un vicio grave, ya que no alcanza un alto grado de afectación de los principios de publicidad y de sometimiento de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad”. Además, el Gobierno envió una copia auténtica del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 a la Corte al

día siguiente de su expedición, esto es, el 18 de marzo según recibido de la secretaria general de esta Corporación.

Por todo lo anterior, ha quedado demostrado que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dio cumplimiento a los requisitos formales de constitucionalidad.

Presupuestos materiales

28. La metodología a emplear en esta decisión parte de la referencia a lo expresamente consignado en el decreto declaratorio, para después proceder al análisis constitucional. Debe anotarse que el decreto declaratorio del estado de excepción acoge como técnica de exposición argumental, a saber, el test de constitucionalidad que aplica la Corte sobre este tipo de decretos, es decir, a través de los denominados presupuestos fáctico, valorativo y de insuficiencia de medidas ordinarias, por lo que en principio se seguirá la identificación que el propio decreto informa y exige la jurisprudencia constitucional para su análisis.

Presupuesto fáctico (hechos sobrevinientes y extraordinarios)

Síntesis del decreto

29. El Gobierno nacional en el Decreto 417 de 2020 se fundamenta en dos hechos: uno de salud pública y otro sobre aspectos económicos. En cuanto al primero (sanitario) relaciona una secuencia temporal de informes y medidas adoptadas por la Organización Mundial de la Salud y por el Ministerio de Salud y Protección Social, pudiendo destacarse que:

- La OMS identifica un nuevo coronavirus y declara como emergencia de salud pública de importancia internacional;
- El MinSalud dio a conocer primer caso de brote por COVID-19 en el territorio nacional;
- La OMS declara el brote como una pandemia por la velocidad de propagación y escala de transmisión, ya que para el 11 de marzo se habían notificado cerca de 125.000 contagios en 118 países y en las últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras los países afectados se habían triplicado, por lo que insto a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamientos y monitoreo;
- Tal declaración señaló la OMS no significa que países afectados se dieran por vencidos, pues significará un problema mayor y una carga más pesada para el sistema de salud, que requerirá medidas más severas de control, debiendo los países encontrar un equilibrio entre protección a la salud, prevención de trastornos sociales y económicos, y respeto a los derechos humanos, llamando a adoptar una estrategia de contención;
- El MinSalud mediante resoluciones del 10 y 12 de marzo adoptó de una parte medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que arribaran a Colombia desde China, Francia, Italia y España, y de otra declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo, adoptando una serie de medidas para prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos;

- A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo Minsalud reporta casos confirmados en Colombia 75 y a nivel mundial 180.159 contagios confirmados, 7.103 muertes y 143 países con casos de contagio;
- Según la OMS la pandemia es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de gobiernos, personas y empresas;
- Según la Dirección de Epidemiología y Demografía de MinSalud la población colombiana con mayor riesgo de afectación sería de un 34.2% del total;
- Escenario con tasa de contagio 2,68;
- Costo total de atención en salud proyectados por el Instituto Nacional de Salud se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos;
- Casos 3.989.853 (100%), leves 3.251.730 (81,5%), críticos 187.523 (4,7%) y severos 550.600 (13,8%), proyecciones del INS;
- Costo por incapacidades se estima en \$94.800.716.459, costo por incrementar oferta de unidades de cuidado intensivo de adultos sería de \$200.000.000.000, costo por expandir área de aislamiento a través de habilitación de capacidad hotelera por \$36.000.000.000 y el total de recursos según este escenario sería de \$4.961.885.951.600, costos que no tienen en cuenta las comorbilidades, pacientes crónicos en casa, compensación económica temporal por aislamiento preventivo, estrategias para modificar el comportamiento de residentes.

30. En cuanto al segundo hecho (aspectos económicos) de la parte motiva del decreto, el Gobierno nacional lo despliega en dos ámbitos: el nacional y el internacional. Del primero expone principalmente:

- El vertiginoso escalamiento del brote hasta configurar una pandemia es una amenaza global a la salud pública con afectaciones al sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no estará exenta;
- El sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado requiriendo su fortalecimiento inmediato para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, con una tasa promedio de contagio de 0,026 de su población total (equivalente a 13,097 casos en el país), por lo que el sistema requiere un apoyo fiscal urgente;
- El 42,4% de los trabajadores en Colombia laboran por cuenta propia y 56,4% no son asalariados, actividad repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia, sin que cuenten con mecanismos para reemplazar los ingresos por causa de las medidas sanitarias;
- Las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas, que conllevan a incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores;
- Adicionalmente, se presentó una ruptura del acuerdo de recorte de la producción de crudo

de la OPEP y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus implicó un desplome abrupto del precio del petróleo para la referencia Brent entre el 6 y el 9 de marzo, siendo la segunda caída más fuerte desde 1998 derrumbe que fue sorpresivo y no previsto ya que se preveía se ubicara en niveles similares al 2019, además que el presupuesto general de la Nación aprobado para 2020 se basó en un precio promedio Brent de \$60,5 USD/Barril;

- Debido a la caída del petróleo y la incertidumbre de los mercados por la situación global, el dólar ha tenido una subida abrupta en los mercados emergentes y en países productores de petróleo, así en Colombia la Tasa Representativa del Mercado subió niveles que no se habían registrado antes, por lo que según cálculos en un escenario moderado el crecimiento económico se vería afectado alrededor de 1pp, además los menores precios del petróleo aunados a un menor crecimiento de la economía generarían efectos negativos sobre el balance fiscal, que en ausencia de medidas contundentes pueden repercutir en la estabilidad macroeconómica del país;

- Los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la crisis internacional de 2008;

- Se han empleado mecanismos ordinarios que han sido adecuados pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía, así el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias y siguiendo la directrices del Gobierno la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico por el COVID-19;

- En el sector turismo se evidencia una inmensa afectación a raíz de la decisión de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y arribo de los cruceros, así mismo, otro de los efectos se demuestra en la situación del sector aeronáutico ya que desde el comienzo de la crisis las aerolíneas presentan un escenario de descenso en la demanda, y se espera una reducción cerca de 2 millones de pasajeros mensuales y 2.5 para los meses más críticos, caída que supone ingresos dejados de recibir por los operadores colombianos por cerca de US\$150 millones mensuales;

- Las medidas a disposición del Banco de la República y del Gobierno nacional son insuficientes para conjurar el efecto que en la salud pública, empleo, ingreso básico, estabilidad económica de trabajadores y empresas, actividad económica de trabajadores independientes y sostenibilidad fiscal de la economía.

31. Del segundo (ámbito internacional) considerando refleja lo siguiente:

- La Reserva Federal de EEUU recortó sorpresivamente en 50 pbs la tasa de interés de referencia para anclar las expectativas en el mercado y estimular la economía global en medio del contexto de la propagación del nuevo coronavirus a nivel mundial;

- Doce días después en un hecho sin precedentes la FED recortó sus tasas de interés en 100

pbs adicionales, asimismo anunció medidas como compra en bonos del tesoro y en valores respaldados por hipotecas para aumentar la liquidad del mercado y promover condiciones financieras menos restrictivas de la economía;

- Tras los recortes las tasas de la FED llegaron a 0-0,25% y por tanto el margen de este banco para generar incentivos adicionales que mitiguen los impactos del nuevo coronavirus en la economía global a través de estímulos monetarios es muy limitado;

- A pesar de las herramientas empleadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus ha ocasionado sorpresa e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial;

- El temor del mercado financiero internacional ha impactado incluso activos como el oro, considerado un refugio en medio de esta crisis;

- Es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta gravemente el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes, que no pueden controlarse con las potestades ordinarias del Gobierno nacional, siendo necesario acudir a la declaratoria de emergencia, además que se trata de situaciones diferentes a los artículos 212 y 213 de la Constitución.

Análisis constitucional

i) Juicio de realidad de los hechos invocados

32. Como se ha descrito el ejecutivo con sus ministros en el decreto matriz sustenta el presupuesto fáctico en dos grupos de hechos: i) la situación de salud pública mundial por el surgimiento en la ciudad de Wuhan de un virus denominado COVID-19, que se convirtió en una pandemia y arribó a Colombia generando una emergencia sanitaria que obliga a tomar medidas preventivas y ii) las afectaciones económicas dado que “el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata” y que como consecuencia de la pandemia (p. ej. el aislamiento social), sufren trabajadores y diversos frentes de la economía del país, además de las situaciones internacionales como la caída en el precio del petróleo y la incertidumbre de los mercados por la situación global que agravaron la situación, así como el deterioro del mercado financiero internacional, la menor demanda global y la caída en las perspectivas de crecimiento mundial producto del temor por la expansión del nuevo coronavirus, con repercusiones en la economía del país.

33. Sobre el primer hecho invocado la Corte atendiendo las fuentes de consulta expuestas en el decreto declaratorio, la documentación aportada al proceso y los medios de prueba adicionales halla acreditada la existencia de una emergencia de salud pública de importancia internacional, como se pasa a explicar.

34. Las páginas oficiales de la OMS y del Ministerio de Salud mencionadas en el decreto declaratorio permiten constatar la siguiente cronología de los hechos: el 31 de diciembre de 2019, China notifica un conglomerado de casos de neumonía en Wuhan; 5 de enero de 2020,

la OMS publica la primer parte de evaluación del riesgo y hace recomendaciones; 7 de enero China, confirma un nuevo coronavirus; 12 de enero, ese país hace pública la secuencia genética del virus COVID-19; 30 de enero, OMS declara emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII); en febrero, la OMS convoca un foro de investigación y viaja a Wuhan acompañado de algunos países; 3 de marzo, la OMS publica un plan estratégico de preparación y respuesta para ayudar a Estados a protegerse con sistemas de salud frágiles; 6 de marzo, el Minsalud dio a conocer el primer caso de coronavirus en Colombia; 9 de marzo, la OMS solicitó adoptar medidas prematuras para detener la transmisión y prevenir la propagación; y 11 de marzo, el director de la OMS declara el COVID-19 como una pandemia y evidenciando que algunos países tienen problemas de falta de capacidad, recursos y determinación, además de reconocer que no es solo una crisis de salud pública sino que también tiene un gran impacto sobre las sociedades y las economías.

35. Para una mayor comprensión sobre la materia esta Corporación debe anotar que el Reglamento Sanitario Internacional RSI (2005) involucra: i) la permanente importancia de la función de la OMS en la alerta ante brotes epidémicos y la respuesta ante eventos de salud pública de ámbito mundial; ii) la obligación de notificar a la OMS los eventos que puedan constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional ESPII, así como toda dolencia o afección médica, cualquiera sea su origen, que entrañe o pueda suponer un daño importante para el ser humano; iii) su pertinencia y aplicabilidad aún frente a la evolución continua de las enfermedades y de los factores que determinan su aparición y transmisión; iv) la no limitación a enfermedades determinadas sino a los nuevos y siempre cambiantes riesgos para la salud pública; v) la obligación de los Estados partes de instalar un mínimo de capacidades básicas en materia de salud pública; entre otras.

36. Desde la vigencia del Reglamento Sanitario Internacional la OMS ha declarado varias veces la ESPII, a saber, el virus del Zika, la epidemia por virus Ébola en África del Oeste, la diseminación internacional del poliovirus salvaje y la gripe AH1N1. No obstante, la última no fue la primera emergencia internacional producida por una enfermedad infecciosa del siglo XXI, ya que el síndrome respiratorio agudo grave (SARS) y la gripe aviar producida por el virus AH5N1, pusieron en graves problemas los sistemas sanitarios a nivel global y ocasionaron un gran impacto social y económico.

Debe anotarse que la ESPII constituye una situación trágica que afecta negativamente a grandes grupos de población y a la vez representa una oportunidad para aprender de las enfermedades y los patógenos, así como de las fortalezas y debilidades de los sistemas de salud para controlarlas y responder ante ellas, por lo que las lecciones aprendidas en el pasado deben servir para mejorar las capacidades de preparación y respuesta. El SARS-CoV-2 causante del COVID-19 constituye un nuevo virus que respecto de sus predecesores en la historia reciente de la humanidad, ha infectado un inmenso número de personas y causado el deceso significativo de personas, sin que se disponga hoy de antivirales específicos.

37. Continuando la cronología de los hechos, se ha podido verificar que la pandemia ha llegado a más de 185 países y Colombia no ha sido la excepción, como pudo evidenciarse con la aparición del primer caso el 6 de marzo. A través de los boletines de prensa del Ministerio de Salud y las páginas web del Gobierno colombiano, del Instituto Nacional de

Salud y de la Dirección de Epidemiología y Demografía en Salud se ha confirmado la curva ascendente de casos y su distribución por grupo etario, sexo y municipio, entre otros.

38. En esa línea, la Corte constata lo señalado en el Decreto 417 de 2020 respecto a la expedición de las resoluciones 380 del 10 de marzo y 385 del 12 de marzo por el Ministerio de Salud, que adoptan medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que arribaran a Colombia desde China, Francia, Italia y España, además de declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo, disponiendo unas medidas para prevenir, controlar la propagación y mitigar sus efectos.

También fue allegado a esta Corporación por el Ministerio de Salud el “Plan de Contingencia para responder ante la emergencia por COVID-19”, en respuesta al auto de pruebas. Asimismo, pudo verificarse el reporte del Ministerio de Salud del 17 de marzo, día de la declaratoria del estado de emergencia, sobre el incremento del número de casos en Colombia (75) y en el mundo (180.159), además de los fallecimientos (7.103 a nivel mundial) y aumento del número de países contagiados (143).

39. En cuanto a la tasa de contagio (2,68%), costo total de atención en salud (\$4.631.085.235.141), total de casos (3.989.853), número de casos leves (3.251), críticos (187.523) y severos (550.600) y costos generados con ocasión de la pandemia sin tener en cuenta otros factores, según proyecciones del INS, aunque no pudo contrastarse con la página web de dicha dependencia fue posible verificarse con la respuesta al auto de pruebas dada por el Ministerio de Salud, en el sentido de que tales datos fueron producto del ejercicio realizado por dicha cartera para estimar el valor de la atención clínica, que varía según el comportamiento de la pandemia, la efectividad de las medidas no farmacológicas y la nueva evidencia científica. También se precisó que se partió del lineamiento para la detección y manejo del COVID-19 suministrado por los prestadores del servicio de salud en Colombia, cuyos resultados fueron los plasmados en el decreto declaratorio del estado de emergencia.

40. Sobre el porcentaje de la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia proyectado por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud según el decreto declaratorio, debe indicarse que en la respuesta generada al auto de pruebas mencionado se informa, aunque lo hiciera ahora el Instituto Nacional de Salud, los casos esperados de COVID-19 y su distribución según severidad en Colombia en el escenario de no intervención, con sus rangos de incertidumbre.

41. Respecto al segundo hecho (aspectos económicos) en sus ámbitos nacional e internacional, la Corte también comprueba su existencia partiendo de la fuente de consulta citada por el propio decreto, las pruebas aportadas al expediente por la Presidencia de la República y los ministerios de Salud y de Hacienda, así como las páginas web de la OPEP, Banco de la República y Ministerio de Hacienda.

42. En lo concerniente al ámbito nacional se inicia señalando en el decreto declaratorio de la emergencia que la pandemia constituye una amenaza global a la salud pública con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, lo cual en cierta medida fue puesto de presente en el primer hecho (salud pública) que esta Corporación encuentra acreditado y por demás no resulta extraño cuando se declara una emergencia de salud pública de importancia internacional. En la declaración del director de la

OMS se expuso que las medidas para contener y mitigar la pandemia generan un gran impacto sobre las sociedades y las economías, como la tuvo en China, por lo que llama la atención para encontrar el equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.

43. En sentido, similar, el 26 de marzo expertos en derechos humanos de la ONU llamaron la atención respecto a que la crisis del COVID-19 no puede resolverse solo con medidas de salud pública; hicieron énfasis en que al igual deben abordarse los demás derechos humanos, por lo que pidieron a los Estados que actúen con determinación para proporcionar los recursos necesarios a todos los sistemas de salud pública, desde la prevención y detección hasta el tratamiento y la recuperación. Agregaron que se deben tomar medidas de protección adicionales para que el apoyo llegue a aquellos que corren el mayor riesgo de verse afectados de manera desproporcionada por la crisis.

44. Expone el Gobierno a través del decreto declaratorio que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender el evento sorpresivo, por lo que requiere su fortalecimiento ante la magnitud que la pandemia ha alcanzado en China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros. Por ello argumenta como necesario un apoyo fiscal urgente. Ello se constata con las previsiones del “Plan de Contingencia para responder ante la emergencia por COVID-19” expedido por el Ministerio de Salud, que al establecer las directrices nacionales para implementar acciones durante las fases de preparación, contención y mitigación de la pandemia, reconoce que su ejecución requiere de recursos adicionales a aquellos existentes en la gestión rutinaria. De igual manera, ha sido puesto de presente por el director de la OMS al reconocer que algunos Estados tienen problemas de falta de capacidad y de recursos ante la carga más pesada para el sistema de salud que representa la pandemia.

45. Además de las afectaciones económicas mencionadas con ocasión de la pandemia, el Decreto 417 de 2020 expone otras por consecuencia -v. gr. distanciamiento social, aislamiento preventivo y cuarentena-, que ocurren con el siguiente grupo de situaciones: i) producto de las medidas para controlar la pandemia la actividad de trabajadores que laboran por cuenta propia (42.4%) y no son asalariados (56.4%) se restringe; ii) las medidas sanitarias reducen los flujos de caja de personas y empresas; iii) al no permitirse temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y arribo de cruceros se presenta una inmensa afectación del sector turismo que impacta el sector aeronáutico.

46. Situaciones que según el decreto resultaron adicionadas por iv) hechos internacionales como la caída en el precio del petróleo y su menor demanda producto de coronavirus, y la incertidumbre de los mercados por la situación global que agravaron la situación; además del deterioro del mercado financiero internacional, la menor demanda global y la caída en el crecimiento mundial. En el ámbito internacional el decreto trajo a colación que v) la Reserva Federal de EEUU recortó sorpresivamente la tasa de interés de referencia y, posteriormente, la aumentó anunciando medidas, no obstante el margen para incentivos adicionales es muy limitado; y vi) a pesar de las herramientas de los bancos centrales del mundo y autoridades económicas hay deterioro del mercado financiero, menor demanda y caída en el crecimiento mundial.

47. Tales grupos de hechos acaecidos por consecuencia y adicionales (agravación) en el ámbito nacional, así como los ocurridos a nivel internacional, para la Corte se encuentran debidamente acreditados con las pruebas recaudadas dentro del expediente. En efecto, el Ministerio de Hacienda en respuesta al auto de pruebas manifestó que antes de la expedición del decreto declaratorio expidió dos resoluciones distribuyendo recursos para ampliar la respuesta de salud pública a la pandemia, con destino al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud. Otro informe de MinHacienda permite verificar de forma más detallada la ocurrencia de las situaciones descritas en el decreto matriz, que además recoge las fuentes de información que la respaldan.

48. Por su parte, el Ministerio de Salud confirmó que la primera resolución fue respuesta a la solicitud de recursos adicionales, así mismo, que través de actos administrativos posteriores a la declaratoria de emergencia, aunque gestionados con anterioridad, como la Resolución 508 del 25 de marzo, se modificó la desagregación en el presupuesto de gastos de funcionamiento para adicionar los recursos, y que mediante Resolución 501 del 24 de marzo se habían asignado recursos del presupuesto de gastos de funcionamiento para atender la emergencia sanitaria, dirigido a la adquisición de equipos de protección y medidas de bioseguridad, equipamiento de laboratorios de diagnóstico, mejoramiento de la vigilancia y reunión de datos, y campañas masivas en comunicación del riesgo.

49. Asimismo, son situaciones en buena medida verificables a través de las páginas web de organizaciones económicas oficiales, a saber, la OPEP, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y la Reserva Federal de los Estados Unidos, que terminan por respaldar la integralidad de la ocurrencia del segundo hecho (aspectos económicos en los ámbitos nacional e internacional).

50. Por todo lo anterior, no cabe duda para la Corte que los grupos de hechos invocados (salud pública y aspectos económicos) como sustento del presupuesto fáctico del decreto declaratorio ocurrieron en realidad y más allá de toda duda razonable puede arribarse a la convicción de su presentación en el mundo de los fenómenos reales.

ii) Juicio de identidad de los hechos invocados

51. Para este Tribunal los hechos invocados en el presupuesto fáctico corresponden a aquellos que dan lugar a una declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública (art. 215 superior) y no a otra modalidad de estado de excepción, para lo cual basta confrontar la literalidad de las consideraciones insertas en el Decreto 417 de 2020. En esta oportunidad se expone con detalle que el origen de la situación excepcional no surge de una interacción política internacional, ni de las tensiones sociales internas que pudieran ocasionar un estado de guerra exterior o de conmoción interior. Por lo anterior, la Corte encuentra satisfecho este segundo presupuesto.

iii) Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados

52. Siguiendo la metodología decisonal y las consideraciones que se procederán a realizar que responden al acervo probatorio allegado, la Sala Plena encuentra que también se cumple el presupuesto de sobreviniencia y carácter extraordinario de los hechos invocados, como lo sostuvieron los intervinientes.

Nueva crisis global de salud pública y escala de transmisión

53. No se duda que la pandemia sitúa al mundo en un nuevo escenario al poner de relieve, además del riesgo para la salud y vida de los ciudadanos y sus efectos, la manera tan vertiginosa cómo los derechos de la ciudadanía pueden verse impactados.

54. Según pudo verificarse por la Corte, luego de que China notificó un conglomerado de casos de neumonía en Wuhan el 31 de diciembre de 2019, al poco tiempo la OMS identificó la existencia de un nuevo coronavirus declarando la emergencia de salud pública de importancia internacional. Publicado como fue por la OMS el plan estratégico de preparación y respuesta para ayudar a los Estados con sistemas de salud frágiles y haber solicitado adoptar medidas para detener la transmisión y prevenir la propagación, el 11 de marzo dicha organización declara a la humanidad que el brote COVID-19 constituye una pandemia, esto es, una epidemia que se ha extendido a varios países o continentes y que generalmente afecta a un gran número de personas.

55. Ello obedeció a la velocidad de la propagación o escala de transmisión del nuevo coronavirus, ya que el número de casos fuera de China se multiplicó por 13 y el de países se había triplicado, existiendo más 118.000 casos en 114 países y 4.291 personas fallecidas, mientras que anunciaba el director de la OMS que miles de personas luchaban por sus vidas en hospitales, esperándose aun el aumento de dichas cifras. Dicha declaración de la OMS hizo expresa una alta preocupación por los alarmantes niveles de propagación y de gravedad, haciendo un llamado a los países para que adoptaran medidas urgentes y agresivas para la prevención, detección, aislamiento, tratamiento y monitoreo, y recalando que se está ante una amenaza global a la salud pública y con gran impacto sobre las sociedades y la economía, de magnitudes impredecibles e incalculables.

56. Entonces, una primera conclusión a que llega esta Corporación es que se está ante una crisis global de salud pública, de vertiginoso escalamiento y letalidad para la humanidad, que opera en un marco de enorme incertidumbre y que además tiene gran impacto sobre las sociedades y la economía, de la cual Colombia no está exenta. En efecto, 5 días antes de la declaratoria por la OMS de la pandemia se dio a conocer en el territorio nacional por el Ministerio de Salud el primer caso por COVID-19, adoptando 4 días después medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena, y el 12 de marzo declarando la emergencia sanitaria acompañada de una serie de medidas de prevención, control y mitigación. Adicionalmente, el día 17 de marzo el Ministerio de Salud reportaba 75 casos en Colombia y a nivel mundial 180.159 casos, 7.103 fallecidos y 143 países con contagio.

57. Lo anterior deja en claro para esta Corporación que es un estado de emergencia que responde a una problemática mundial y no local. Las circunstancias que motivaron la declaración del estado de emergencia tienen su origen en hechos diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, es decir, son sobrevinientes a las situaciones que normalmente suceden en el transcurrir de la actividad de la sociedad en sus diferentes manifestaciones.

Causa de la emergencia e incertidumbre generada

58. Esencialmente se está ante una grave calamidad pública de origen sanitario y

epidemiológico como lo reconoce el decreto declaratorio, al poner en riesgo la salud, vida y seguridad de las personas, situación que algunos especialistas y científicos en principio atribuyen a causas naturales y biológica y/o procesos ambientales y de base zoonótica, que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones económicas y sociales en todo el país y ha sido responsable de un elevado y veloz crecimiento de contagio y una alta tasa de mortalidad, único en su clase y de gravedad en lo que va corrido de la vida republicana de Colombia, como se ha podido verificar a través medios probatorios recaudados. Así las cosas, ante una declaratoria de emergencia económica y social por grave calamidad pública, visto el contexto del decreto y a partir de una interpretación armónica y coherente, las medidas de desarrollo legislativo deben estar guiadas necesariamente por la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

59. La previsibilidad o preparación para atender la contingencia causada por denominado COVID-19 resultaba altamente improbable por su reciente aparición, el alto nivel de contagio y por la inexistencia de tratamiento y/o de vacunas, por lo que a nivel global se encuentra en desarrollo las investigaciones científicas para contrarrestar el coronavirus. Entonces, es la pandemia el hecho sobreviniente y extraordinario que permitió declarar el estado de emergencia. El carácter extraordinario deriva de la incertidumbre a la que están expuestos el mundo y el país, a partir de cuando se presentaron los hechos que fundan la declaratoria, y sobre cuál puede ser la mejor estrategia para enfrentar el contagio del COVID-19, así como la forma de mitigarlo y contenerlo.

60. De ahí que el carácter extraordinario deviene del hecho de que aún hoy no es posible saber con certeza cómo detener su contagio, dado el grado de desconocimiento sobre su evolución y la falta de evidencia mundial sobre cuál es la mejor forma de combatirlo, mientras se desarrolla una vacuna que impida el contagio, por lo que el panorama aun hoy es de una alta imprevisibilidad sin fecha probable de finiquito. Es un hecho extraordinario en la vida del Estado, muy distinto a las crisis anteriores y, por lo tanto, con un alto grado de impredecibilidad por el Gobierno nacional.

61. Los riesgos para el mantenimiento de la propia vida son evidentes, imponiéndose restricciones de variado orden como el distanciamiento social, el confinamiento de la población y la cuarentena, entre otros, que comportan la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, y con ello la paralización de buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, quienes ven reducidos o suprimidos sus ingresos, pero asimismo, impactándose el crecimiento económico del país. No se duda que los efectos del COVID-19 en la economía y la sociedad comportan un carácter de imprevistos y extraordinarios.

La caída de los precios del petróleo y la crisis del mercado mundial de valores, y las deficiencias del sistema de salud

62. Algunos intervinientes ciudadanos han sostenido que la reducción de los precios del petróleo y la crisis mundial del mercado de valores son hechos independientes a la grave calamidad pública y a los efectos generados por el COVID-19, por lo que podían ser atendidos con los medios ordinarios para este tipo de situación; y, de otro lado, las deficiencias del sistema de salud en Colombia han sido ampliamente reconocidas como de orden estructural.

63. Al respecto, debe insistir la Corte que la causa de la emergencia está en la calamidad pública sanitaria ocasionada por el COVID-19 y que como consecuencia se afectaron los órdenes económicos y sociales. Así mismo, el decreto matriz otorga un carácter “adicional” a la ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP y a la incertidumbre de los mercados por la situación global, para recalcar la generación de efectos negativos sobre el balance fiscal. Más adelante el propio decreto recoge expresamente la existencia de una crisis económica y social generada por la pandemia y no a otros factores, al exponer el presupuesto valorativo y particularmente la justificación de la declaratoria del estado de excepción.

64. Por tales razones, si bien inicialmente el Decreto 417 refiere el desplome abrupto del precio del petróleo como un hecho sorpresivo y no previsto, así como a la incertidumbre de los mercados por la situación global, visto el contexto del decreto, como se ha verificado, es factible desprender que tales sucesos adicionales se traen a colación como circunstancias de agravación del panorama fiscal. Adicionalmente, el decreto declaratorio reconoce una “menor demanda mundial del crudo producto del nuevo coronavirus COVID 19”, con lo cual termina por ligar este hecho a la calamidad pública sanitaria.

65. Igualmente habrá de argumentarse que la suma de los dos hechos adicionales atendió para el Gobierno nacional a la simultaneidad en el tiempo de su presentación con la pandemia del COVID-19 y sus efectos, los cuales crearon una calamitosa situación de dimensiones extraordinarias, que agravaron por sus consecuencias (finanzas del Estado) la situación inicialmente generada por la crisis sanitaria.

66. Tal concomitancia de situaciones debe analizarse de manera agregada y a la vez inescindible como parte de la gravedad y lo extraordinario de los hechos que justificaron la declaratoria del estado de emergencia por grave calamidad pública. De esta manera, el estudio por separado de los dos eventos internacionales con repercusiones en las finanzas del Estado conduciría a un juicio incompleto de los fundamentos de la emergencia sanitaria, dado que finalmente se expone una crisis multinivel.

67. También el Ministerio de Hacienda en respuesta al auto de pruebas indicó que la disminución de los precios del petróleo redujo los ingresos fiscales con los que contaba el Gobierno nacional para financiar sus compromisos para la vigencia fiscal 2020. Anotó que el sector del petróleo y gas ha adoptado medidas para hacer frente a la caída de los precios del petróleo y la subida abrupta del dólar, por lo que en principio puede ser manejado con los medios que el ordenamiento jurídico dispone para condiciones de normalidad. Adicionalmente, dentro de las medidas anunciadas en el decreto matriz no se observa alguna que comprometa los dos hechos adicionales.

68. Respecto a la segunda inquietud generada por los intervinientes debe señalarse inicialmente que el Decreto 417 de 2020 alude a que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiriendo su fortalecimiento inmediato para atender un evento sorpresivo de las magnitudes de la pandemia. Siendo así es posible desprender por la Corte que la mención realizada no lo ubica como causa directa de la declaratoria de la emergencia, sino como el reconocimiento de una problemática estructural por mejorar y así generar la repuesta más adecuada, oportuna y

eficiente contra el COVID-19.

69. La situación ocasionada por la pandemia sobrepasa las permanentes dificultades ordinarias del sistema de salud colombiano, no solo por la imprevisibilidad e impredecibilidad, sino también, como se ha insistido, por la facilidad y velocidad de propagación, los altos niveles de gravedad y la inexistencia de vacuna o tratamiento específico.

70. Particularmente, en la sentencia C-242 de 2011 se sostuvo que pueden presentarse eventos en que junto a los hechos sobrevinientes existan otros concomitantes pero de carácter estructural, previsibles y respecto de los cuales se hayan realizado llamados de atención. Aunque esta Corporación manifestó en principio que las razones de la emergencia no son suficientes para que bajo su amparo se aborde la solución de problemas crónicos y deba el Gobierno adelantar dos líneas de acción (las de emergencia y las ordinarias), expuso que “no descarta la eventualidad de (...) casos en los que sea posible atender concomitantemente las dos dimensiones del problema, sin afectar el principio de especificidad, cuando la respuesta prevista para atender la coyuntura aporta, al mismo tiempo, una solución definitiva”. Agregó que las facultades del estado de emergencia solo pueden proyectarse en lo estructural cuando se acredite que es una condición necesaria para la atención inmediata de la crisis.

71. Con base en esa determinación puede incluso afirmarse por este Tribunal que la mención en el decreto matriz a que el sistema de salud no se encuentra preparado para atender una emergencia y que requiere su fortalecimiento para atender el evento sorpresivo del COVID-19, constituye una condición necesaria que requiere atenderse para generar la respuesta inmediata a la crisis de la emergencia. Igualmente, se reitera que la regla consistente en que las situaciones crónicas y estructurales no constituyen hechos sobrevinientes ni extraordinarios no es absoluta, ya que en la resolución caso a caso se han podido verificar algunas excepciones, como cuando por alguna circunstancia súbita y repentina dichas situaciones se agudizan más allá de la progresión esperada del fenómeno.

72. También la sentencia C-386 de 2017 puso de presente que la sola circunstancia de que algunas de las causas que explican una calamidad o sus efectos puedan estar relacionadas con conductas u omisiones humanas y, por lo tanto, no solamente puedan explicarse sino predecirse o advertirse por razón de los avances de la ciencia y la experticia técnica, no implican que no pueda declararse el estado de excepción. Lo anterior respalda aún con mayor fuerza la existencia de los hechos sobrevinientes y extraordinarios. Además, aquellos intervinientes que se han aproximado críticamente a tal carácter, en su mayoría no han negado la pertinencia de declarar el estado de emergencia, en tanto medio necesario y eficaz para responder a lo ocurrido.

73. Las anteriores razones no impiden a la Corte poner de presente al Gobierno nacional que hace una década la sentencia C-252 de 2010 llamó la atención sobre la necesidad de resolver la problemática estructural que aqueja al sistema de salud colombiano. Con anterioridad la sentencia T-760 de 2008 aludió a un estado de cosas inconstitucional implícito sobre la materia. Así mismo, advierte la importancia de observar los parámetros estatuidos por la Ley 1751 de 2015 (estatutaria de salud), especialmente los artículos 2, 5, 6, 9, 21, 22,

entre otras, conforme a los lineamientos de la sentencia C-313 de 2014.

Hecho extraordinario a pesar de experiencias con coronavirus

74. Otro punto que debe examinarse es que podría afirmarse que era factible la aparición de un nuevo coronavirus, atendiendo las experiencias pasadas en la humanidad y más recientemente con el SARS y el MERS como modalidades de coronavirus, así como de la proyectada “enfermedad X”. Para la Corte, aunque exista una reglamentación a nivel de la OMS sobre la materia y fuera previsible incluso la aparición de una nueva pandemia, no deja de ser un evento extraordinario.

75. El propio Reglamento Sanitario Internacional en el artículo 1º reconoce la ESPII como un “evento extraordinario”, que se ha determinado constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados, a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y exige una respuesta internacional coordinada. Así mismo, el artículo 7º refiere a la notificación de información durante “eventos imprevistos o inusuales”, indicando que si un Estado parte tiene pruebas de que se ha producido un suceso imprevisto o inusual, cualquiera que sea el origen o procedencia, que pudiera constituir una ESPII, facilitará a la OMS toda la información concerniente a la salud pública.

76. En el mismo sentido, la OMS ha aludido a que los brotes de gripe pandémica son impredecibles. Señaló que el virus de la gripe está en constante mutación, cambiando de piel para escapar a las defensas inmunológicas de los humanos. La directora del Programa Mundial de la Gripe indica que “sabemos a ciencia cierta que habrá una nueva pandemia por un virus de la gripe distinto, pero desconocemos cuándo, qué cepa vírica estará implicada y cuál será la gravedad de enfermedad. Esta incertidumbre hace que el virus de la gripe sea muy distinto de muchos otros patógenos”.

77. Añade que se han adoptado herramientas para luchar contra las pandemias, sin embargo, llama la atención a que los países continúen preparándose e integrando intervenciones innovadoras que pueden salvar vidas, enfatizando dicha organización en la necesidad de acondicionar al mundo. Por último, refiere a que en la actualidad menos de la mitad de los países cuentan con un plan nacional de preparación para la gripe pandémica y pocos lo han actualizado para incorporar las enseñanzas adquiridas, precisando que no es de extrañar que los países de ingresos bajos que están luchando para mejorar sus sistemas de atención primaria suelen carecer de la capacidad y los recursos necesarios para elaborar y aplicar estos planes.

Presupuesto valorativo (gravedad e inminencia)

Síntesis del decreto

78. El Gobierno nacional en la parte motiva del Decreto 417 de 2020 expone como impactos y consecuencias económicas y sociales por los hechos detonantes de la declaratoria de emergencia (calamidad pública sanitaria) los siguientes:

- Expansión del brote COVID-19 y crecimiento exponencial previsible, sumado a los efectos económicos negativos, es un hecho que además de ser una grave calamidad pública,

constituye una grave afectación del orden económico y social que justifica la declaratoria del estado de emergencia;

- Además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000 vidas en todo el mundo a 17 de marzo y los 180.159 casos de contagio, entre ellos 75 en Colombia, de no tomarse medidas inmediatas se pronostica mayores índices de mortalidad y un problema sanitario que debe ser resuelto con medidas de contención y mitigación;

- El posible aumento de casos de contagio constituye un reto de dimensiones inusuales para el sistema de salud que debe atender no solo las necesidades de los directamente afectados sino de impedir la extensión de los efectos, lo cual exige ingentes recursos económicos y la adopción por las entidades del Estado y los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes para garantizar las condiciones de atención en salud, evitar el contagio y su propagación;

- La gravedad por el número de contagios, el crecimiento exponencial y las muertes alrededor del mundo han impactado los mercados nacionales e internacionales, así como la oferta y la demanda con fuertes consecuencias incluso en el mercado laboral, por lo que debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten agravar la situación y los efectos económicos;

- Como consecuencia del nuevo coronavirus y su propagación es evidente la afectación del empleo en diferentes actividades económicas, entre otras, de los comerciantes y empresarios que alteran los ingresos y los compromisos adquiridos, siendo necesario promover mecanismos para impulsar actividades productivas y mitigación de los impactos negativos;

- Es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional, siendo necesario contar con herramientas legales para enfrentar eficazmente la situación;

Análisis constitucional

79. El juicio de gravedad e inminencia comprende el impacto y las consecuencias sobre la economía y la sociedad de los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia. El criterio para su medición actual o potencial está dado por la afectación de los derechos constitucionales, sin que el examen busque suplantar, alterar o suprimir la facultad de valoración del Gobierno. La Corte puede concluir en esta oportunidad que dicho presupuesto se cumple al verificarse la presentación de los efectos mencionados, por lo que no se incurrió en una arbitrariedad ni en un error manifiesto al calificar los hechos detonantes de la emergencia, como se pasa a explicar.

80. Como se ha explicado, el 11 de marzo de 2020 el Director General de la OMS anunció al mundo que se está ante una pandemia por el aumento de contagiados y fallecimientos, pronosticando que en las semanas por venir el número de casos, víctimas mortales y países contagiados continuaría aumentando, por lo que llamó a los países a adoptar medidas agresivas y urgentes dado los alarmantes niveles de propagación y gravedad.

81. El grave panorama de salud pública se vio incrementado por el primer caso de COVID-19 reportado el 6 de marzo, por lo que el Ministerio de Salud un día después declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. El día 17 de marzo se expidió el Decreto 417 de 2020, evidenciando el Ministerio de Salud el crecimiento exponencial de la pandemia al reportar 75 casos en Colombia y a nivel mundial 180.159 casos, 7.103 fallecidos y 143 países con contagio.

82. Los acontecimientos equivalen para la Corte a una grave calamidad pública sanitaria, además de las afectaciones del orden económico y social, como acertadamente lo calificó el Gobierno nacional. En la respuesta generada al auto de pruebas se informa por el Instituto Nacional de Salud a corte 31 de marzo, que se han confirmado en total 906 casos de COVID-19, de los cuales el 52,9% (413) corresponde a hombres y el 47,1 (427) a mujeres. Los grupos de edad en los cuales se concentra el mayor número de casos son de 30 a 39 años con el 23,0% (208) y de 20 a 29 años con el 21,5% (195), seguido del grupo de 50 a 59 años y de 40 a 49 años con el 16,7% (151), respectivamente. Asimismo, dicho instituto expuso los siguientes resultados por casos del COVID-19 y su probable distribución según severidad en Colombia en el escenario de ninguna intervención:

Resultado

Casos

Infectados totales

31.598.000 (IC 95% 21.237.000 – 34.606.000)

Infectados Asintomáticos

3.507.000 (IC 95% 2.357.000 – 3.841.000)

Casos Leves

22.870.000 (IC 95% 15.371.000 – 25.047.000)

Casos Severos (precisan hospitalización, pero no UCI)

3.901.000 (IC 95% 2.622.000 – 4.272.000)

Casos Críticos (que requerirían UCI)

1.320.000 (IC 95% 887,000 – 1.446.000)

INS. Informe rendido el 31 de marzo de 2020

83. Así para la Corte al momento de la declaratoria existía una grave calamidad pública sanitaria, así como un riesgo cierto, materializado en el costo dramático en vidas, con una proyección alarmante.

84. Por su parte, el Ministerio de Hacienda en respuesta al auto de pruebas presentó un informe sobre el impacto de la pandemia en los distintos sectores de la economía, así como

en la generalidad de la sociedad, citando las fuentes de información que la respaldan. Anotó que el país está atravesando por una combinación de situaciones que amenazan perturbar gravemente el orden económico y social por la calamidad sanitaria.

85. Afirma que el vertiginoso escalamiento del brote representa una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables de la cual Colombia no está exenta. Además, halló que el contexto internacional vital para el desempeño de la economía colombiana está altamente enmarcado en la volatilidad e incertidumbre, mientras que las necesidades de gasto al interior del país aumentan para conjurar los efectos del COVID-19.

86. Añadió que las medidas que son necesarias para disminuir el contagio de la epidemia y limitar su afectación, contraen la actividad productiva y Colombia no es la excepción. Expone los impactos ocasionados en la disponibilidad de recursos de los hogares colombianos, ejemplificando que las medidas de aislamiento preventivo resultan en una reducción de los flujos de caja de las empresas debido a la caída de la demanda y de su capacidad de operar, todo lo cual conlleva a incumplimientos de pagos y obligaciones rompiendo relaciones crediticias.

87. El Ministerio de Hacienda advirtió una ralentización de la actividad económica, reflejada en las variables reales como el crecimiento, el consumo privado y la inversión. Informa que proyecciones realizadas por Fedesarrollo estiman que los choques de oferta y demanda generados por la pandemia y la caída de los precios del petróleo pueden ocasionar un crecimiento del PIB en 2020 alrededor de 1,2% para un escenario medio y -0,4% para uno pesimista. Así mismo, ANIF redujo sus proyecciones de crecimiento para esta vigencia de una inicial de 3,4% -3,6% a 1,8% -2%, y de persistir la crisis de salud pública estiman una desaceleración aún mayor, alcanzando niveles de crecimiento entre 0,5% y 1%. Por su parte, JP Morgan proyecta un crecimiento para 2020 de 0%. Lo anterior, afirma, también representa un deterioro de las condiciones que se observan en el mercado laboral además que las finanzas públicas se ven afectadas de forma sustancial.

88. Sobre la volatilidad de los mercados financieros explicó que la capacidad de la Nación de acudir a los mercados de capitales por recursos se ve limitada producto de los efectos del COVID-19 y la caída de los precios de petróleo sobre los mercados. En el caso de Colombia se observa un aumento generalizado en la percepción del riesgo del país y una desvalorización significativa de la deuda pública aumentando la volatilidad de los mercados. Los bonos del Estado han mostrado fuertes desvalorizaciones con aumentos significativos en la prima de riesgo del país. Anota que el Gobierno para atender las crecientes e inesperadas necesidades de recursos debe considerar fuentes alternas a los mercados financieros en un primer momento.

89. En relación con las medidas para la contención y mitigación de los efectos adversos del COVID-19 el Ministerio de Hacienda expuso que para responder a las necesidades que demandan los efectos de la pandemia se requieren gastos importantes. Argumenta que la experiencia internacional ha demostrado la alta necesidad de recursos para hacerle frente a los efectos adversos del COVID-19, con una estimación de recursos por los menos de \$18 billones, que son adicionales a los del presupuesto general de la Nación para la vigencia

2020. Igualmente, el Gobierno debe garantizar la prestación de los servicios requeridos para atender la emergencia sanitaria, aliviar los efectos adversos sobre los hogares y empresas, y dar los insumos necesarios para mantener y restablecer la actividad económica del país dependiendo de la evolución de la pandemia.

90. De otro lado, el Banco de la República en respuesta al auto de pruebas también aportó valiosos insumos para la verificación del presupuesto valorativo. Informó que la incertidumbre de los efectos del virus y las fuertes medidas adoptadas por las autoridades de diferentes países para contener el contagio, “impactaron de manera fuerte los mercados financieros, presentándose caídas pronunciadas en los mercados de valores y niveles máximos de indicadores que miden el riesgo de los países. El cierre de fronteras, las restricciones en el flujo de comercio y la parálisis de la producción y la inversión, llevan a caídas en el crecimiento global que aún no son cuantificables. A lo anterior se sumó la caída del precio del petróleo (...). Estas dos situaciones extremas implican un impacto negativo muy fuerte a la actividad económica, por sus efectos en la demanda y la oferta agregadas. Adicionalmente, generan presiones importantes sobre los ingresos externos y fiscales del país, las primas de riesgo y los flujos de capital, que se reflejan en una fuerte depreciación de la moneda en las últimas semanas.”

91. La evaluación ejecutiva sobre el crecimiento exponencial puede verificarse con el reporte 106 de la OMS del 5 de mayo de 2020 que determina 3.517.345 casos confirmados y 243.401 fallecidos a nivel mundial, mientras que la región de las Américas expone 1.477.447 casos confirmados y 79.590 fallecidos. En Colombia a través del Instituto Nacional de Salud se reporta a la misma fecha un total de 8.613 casos confirmados y 378 fallecidos:

92. En cuanto a la distribución de casos según severidad se determina por el INS el siguiente porcentaje:

93. Bajo este contexto, el Presidente de la República junto con sus ministros, ejerció, a juicio de la Corte, de manera apropiada sus facultades constitucionales y dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución. La grave situación de calamidad pública sanitaria, su crecimiento exponencial, los altos índices de mortalidad y los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social, involucran afectaciones o amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del territorio nacional, a saber, la salud, vida, seguridad, libertad de locomoción, derechos de población vulnerable y enfoque diferencial, trabajo, subsistencia digna, mínimo vital, seguridad alimentaria, libre empresa, etc., así como repercusiones graves sobre las finanzas del Estado.

94. Para la Corte no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas. Ello se verifica con el volumen de infectados y personas fallecidas, la virtualidad de poner en serio peligro los derechos constitucionales al desconocerse aún la cura del COVID-19, además de las grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.

Y por ello, valga la reiteración, la Corte en esta ocasión sobre los decretos legislativos o de

desarrollo de la EES, ejercerá el control constitucional que le corresponde, con una amplia flexibilidad, pues la magnitud de esta crisis no tiene antecedentes en los tiempos recientes, de allí que el escrutinio que haga este Tribunal tendrá en cuenta la amplia capacidad de acción que acompaña al señor Presidente de la República, de cara a los remedios que estime necesarios para conjurar la crisis, en tanto y cuanto estos guarden la razonable conexidad con los hechos que motivaron la declaratoria del EEES.

95. Adicionalmente, otras intervenciones dentro del expediente por parte de organizaciones económicas como el Consejo Gremial Nacional y FENALCO, confirman la gravedad e inminencia de los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia. En esta misma línea otras organizaciones internacionales como la OIT, el Comité Monetario y financiero Internacional y el FMI, la OCDE y la CEPAL ratifican los impactos económicos y sociales por la grave calamidad sanitaria mundial.

96. Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que los Estados de la región afrontan una situación de emergencia compleja debido a la rápida dispersión del virus del COVID-19 declarado como pandemia, la cual ha afectado a distintos grupos de la población en prácticamente todos los países del hemisferio. Esta situación que afecta la salud de la población, señala la Comisión, determina la respuesta prioritaria de los respectivos sistemas de salud, pero también impacta en otros ámbitos como el desarrollo económico, el trabajo, la educación de niñas, niños y adolescentes, la seguridad, entre otros. Con base en el incremento exponencial de personas contagiadas informa que diversos Estados de la región han declarado inclusive estados de emergencia, estados de excepción, estados de catástrofe por calamidad pública o emergencia sanitaria nacional, a través de decretos presidenciales y normativa de variada naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública, combatir la pandemia y evitar el incremento de contagios.

Insuficiencia de los medios ordinarios

Síntesis del decreto

97. El Gobierno nacional expone como justificación de la declaratoria del estado de excepción lo siguiente:

- Ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia, es necesario adoptar medidas extraordinarias para conjurarla, en particular aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud y mitigar los efectos económicos;
- La adopción de medidas de rango legislativo busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis mediante la protección a la salud así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país;
- Por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011 y 80 de 1993, y decretos 663 de 1993 y 111 de 1996, recurrir a las facultades de emergencia para dictar decretos con fuerza de ley, debido a la propagación y mortalidad generada por el COVID-19, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación;

- La adopción de medidas legislativas busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis así como mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación; no obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que puedan abordarse, por lo que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis;
- Medidas: atendiendo que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno pueda enfrentar mayores necesidades sociales y económicas, se requiere disponer de recursos a cargo de la Nación y de entidades territoriales como el FAE del Sistema General de Regalías y el FONPET a título de préstamo u otro que se requiera;
- Creación del FOME para atención en salud, efectos a la actividad productiva y economía brinde condiciones de empleo y crecimiento;
- Dada la necesidad de recursos líquidos se deben adoptar medidas que permitan reducción y optimización del capital de entidades financieras con participación accionaria estatal, además permitir a la Nación emitir títulos o respaldar emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República;
- Fortalecer el FNG a través del aprovechamiento de recursos de capital de entidades de la rama ejecutiva, para garantizar continuidad de acceso al crédito y subsidiar comisiones de garantías otorgadas;
- Autorizar al Gobierno a crear un patrimonio autónomo o fondo cuenta especial para financiación e inversión en proyectos para atender, mitigar y superar los efectos del COVID-19;
- Dada la necesidad de recursos líquidos se deben adoptar medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, igualmente deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República, a la vez se analizarán medidas para adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil;
- Para permitir reducción de movilidad, aglomeración y congregación en sitios públicos, así como evitar mayor afectación de actividades económicas, empleo, industria y comercio, el Gobierno analizará todas las medidas tributarias, en particular otorgar beneficios tributarios para promover la industria y comercio que generan fuentes de empleo;
- Aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, afectadas por efecto de la crisis;
- Buscar mecanismos legales para facilitar y agilizar procesos de reorganización e insolvencia empresarial que permita recuperación de capacidades laborales, sociales, productivas y financieras;
- Una de las principales medidas recomendadas por la OMS es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual las tecnologías de la información y las comunicaciones se convierten

en una herramienta esencial para proteger la vida y salud;

- Atender obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, para proteger sector de salud, promover industria y comercio, y absorber pérdidas económicas y fuerza laboral afectada;

- Para proteger salud del público en general y servidores públicos, se hace necesario expedir normas legales que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y permita incluso la suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales;

- Con igual propósito se hacen necesario normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas a través de medios tecnológicos, y medidas para garantizar servicio público de justicia, notariado y registro, defensa jurídica del Estado y atención en salud en sistema penitenciario y carcelario;

- Gobierno podrá simplificar proceso administrativo sancionatorio contenido en leyes 9 de 1979 y 1437 de 2011, garantizando debido proceso y derecho de defensa;

- Para garantizar prestación continua y efectiva de servicios públicos podrá flexibilizar criterios de calidad, continuidad y eficiencia, establecer orden de atención prioritaria en el abastecimiento, flexibilizar régimen laboral en cuanto requisitos de trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles para no afectar abastecimiento;

- Para generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente necesidades de la población, se autoriza al Gobierno acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo principios de transparencia y legalidad, de tal forma que sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos los demás que requieran adquieran el suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar efectos de la pandemia;

- Es necesario autorizar al Gobierno a realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias, entre otras, a favor de beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y la compensación del IVA, para mitigar efectos a la población más vulnerable;

- Para garantizar atención en salud de la población es necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que permita respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria y requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud;

- A fin de garantizar suficiencia y accesibilidad a los alimentos necesarios para la subsistencia, el Gobierno adoptará acciones que garanticen permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en el territorio nacional;

- Para garantizar la aplicación de las medidas adoptadas, autorizar al Gobierno para efectuar operaciones presupuestales necesarias.

- Decreta: art. 1, declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el

territorio nacional, por el término de 30 días calendario a partir de la vigencia del decreto; art. 2, el Gobierno ejercerá las facultades del art. 215 superior, del art. 1 del decreto y demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis; art. 3, el Gobierno adoptará mediante decretos legislativos, además de medidas anunciadas en la parte considerativa del decreto, todas aquellas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo; y art. 4, el decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Análisis constitucional

98. En el asunto sub examine se habrá de concluir que el Gobierno nacional acreditó ante esta Corporación que por la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, no podía ser conjurada en esta oportunidad con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, al resultar insuficientes y no permitir responder con inmediatez las muchas áreas puntuales que requieren medidas específicas de nivel legislativo y no solo administrativas, haciendo necesarias medidas extraordinarias para atender la calamidad sanitaria y los efectos negativos al orden económico y social. El riesgo indeterminado y el desafío que enfrenta la humanidad constituyen una amenaza directa, cuya respuesta dada la prontitud y eficiencia requerida no descansa en los medios tradicionales.

99. A continuación, la Corte desarrollará el juicio de subsidiariedad que indaga por i) la existencia de medidas ordinarias, ii) su utilización por parte del Gobierno nacional y iii) la insuficiencia de estas para conjurar la situación e impedir la extensión de los efectos.

100. El Director de la OMS, luego de señalar que ha aplicado su máximo nivel de respuesta desde cuando se notificaron los primeros casos del coronavirus, llamó la atención de todos los países para que “activen y amplíen sus mecanismos de respuesta a emergencias” y puedan cambiar el curso de la pandemia ante el reto que enfrentan muchos países dados los problemas de falta de capacidad, recursos y determinación, que en su opinión hacen necesaria una estrategia integral. Puede apreciarse que el Estado colombiano siguió de cerca las directrices de la OMS y la OPS, en cuanto a la evaluación de riesgos para las américas y la expedición de respuestas de salud pública respecto a viajeros internacionales, vigilancia, laboratorio, prevención y control de infecciones, entre otros.

101. La Corte verifica respecto a lo considerado en el decreto matriz que las medidas ordinarias con las que en principio contaba el Gobierno nacional para contener la crisis e impedir la extensión de los efectos, son las previstas en las leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011, 1751 de 2015, 1753 de 2015 (art. 69) y 9 de 1979 y el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, en lo correspondiente a lo sanitario. Igualmente, las leyes 1523 de 2012 y 80 de 1993, así como los decretos 663 de 1993 y 111 de 1996, para lo económico y lo social, entre otras.

102. Como se ha manifestado, ante un fenómeno nuevo como el COVID-19, de alta velocidad de propagación, expansión e índice de mortalidad sobre el cual el mundo científico desconoce aún una medida eficaz para contrarrestarlo, el Estado colombiano ha venido paulatinamente ajustando sus políticas de salud pública, económica y social, atendiendo la evidencia científica disponible, el comportamiento de la pandemia y las proyecciones de

avance en el país, con la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

103. Los problemas más críticos son sin duda los del ámbito de la salud pública (vida y seguridad de la población) pero extiende sus efectos adversos hacia el empleo, la subsistencia, y aún más sobre ciertas garantías fundamentales como la libertad de locomoción, el derecho a la reunión, la educación, el acceso a servicios públicos, la conservación de la vivienda, la empresa, la sostenibilidad fiscal, etc., los cuales para su atención requieren la adopción de una serie de medidas que comprenden primordialmente un mayor gasto público social.

104. En este punto de análisis corresponde ahora a la Corte verificar el empleo efectivo por parte del Gobierno y demás autoridades del Estado del sistema normativo ordinario puesto a su disposición.

Utilización de los medios ordinarios por el Gobierno nacional y demás autoridades estatales

105. En primer lugar, se observa que el Gobierno en el Decreto 417 de 2020 evidencia en los presupuestos fáctico, valorativo y de justificación de las medidas, que empleó los medios ordinarios que le otorga el ordenamiento jurídico; además denotó el ejercicio de atribuciones por otras autoridades, a saber, la Junta Directiva del Banco de la República, entre otras.

106. El Ministerio de Salud en respuesta al auto de pruebas enlistó una serie de medidas adoptadas en virtud de sus competencias constitucionales y legales. De su lado, el Ministerio de Hacienda informó que el sector del petróleo y gas ha expedido medidas para hacer frente a la caída de los precios del petróleo y la subida abrupta del dólar. Advierte ese ministerio que para atender las crecientes e inesperadas necesidades de recursos por el COVID-19 debe considerar en un primer momento fuentes alternas a los mercados financieros. Recalca la inmediatez con la que se requieren los recursos adicionales para atender las necesidades derivadas de la pandemia, además de que la capacidad del Gobierno para acceder a los mercados se ve limitada. Señala que el Estado ante la coyuntura de la pandemia debe garantizar la prestación de los servicios requeridos para atender la emergencia sanitaria, aliviar los efectos adversos sobre los hogares y empresas, y dar insumos necesarios para mantener y restablecer la actividad económica del país dependiendo de la evolución del virus.

107. Otras autoridades como el Banco de la República en respuesta al auto de pruebas informó que el 31 de enero de 2020 la Junta Directiva analizó la situación de la economía colombiana como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, cuya visión era que seguiría creciendo a niveles similares del año anterior y que sería muy superior al de la gran mayoría de las economías de la región (3,3%), la inflación se acercaría a la meta del 3% fijada por la Junta y las perspectivas de crecimiento global eran moderadas pero mejores que en el 2019. Dada la acelerada extensión del coronavirus en el mundo a lo cual se le sumó la caída del precio del petróleo, “la respuesta de la autoridad monetaria, en circunstancias tan complejas y extremas, se centró en dar liquidez adecuada y suficiente a la economía para asegurar el normal funcionamiento del sistema de pagos y proveer recursos suficientes de crédito”.

108. Conforme a ello el Banco aumentó de forma extraordinaria los cupos de liquidez,

autorizó que todos los intermediarios financieros tengan acceso al banco emisor y autorizó acceso a los cupos de REPOS con títulos de deuda pública y privada para sus operaciones de liquidez, además aseguró la liquidez en moneda extranjera y habilitó un instrumento de cobertura a las variaciones del dólar. El 27 de marzo decidió disminuir en 50 puntos básicos su tasa de intervención, llevándola a 3,75%, para facilitar la reducción en la carga financiera en los hogares y empresas, otorgando un soporte a la demanda interna.

109. Para tener una comprensión más integral de las medidas ordinarias adoptadas primordialmente por el Gobierno hasta la declaratoria del estado de emergencia, en el ANEXO 5 se relaciona por fecha, autoridad y materia los distintos tipos de actos expedidos (decretos, resoluciones, circulares, directivas, protocolos, etc.). De esta manera, la Sala Plena constata que el Gobierno desarrolló gradualmente un conjunto de medidas ordinarias, que parten de las circunstancias del país y las proyecciones del avance del COVID-19, buscando ganar tiempo para la mejor preparación de los servicios de salud y protegiendo a las personas con mayor riesgo de infección. Además son de tal intensidad los efectos ocasionados que han trastornado la economía nacional e internacional, a partir de las medidas de distanciamiento obligatorio, con sus graves consecuencias sociales.

110. En suma, ciertamente el Gobierno nacional utilizó de la manera requerida las atribuciones ordinarias para atender las dimensiones sanitarias, económicas y sociales de la pandemia desde múltiples frentes antes de declarar el estado de emergencia. Le corresponde ahora a la Corte valorar si el sistema normativo está provisto de elementos que permitan al Estado reaccionar con inmediatez y eficacia para combatir una situación de la magnitud que ha originado el COVID-19.

Insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar la situación e impedir la extensión de los efectos

111. El Ministerio de Salud en respuesta al auto de pruebas precisa que el establecimiento y mantenimiento de unidades de cuidados intensivos, el fortalecimiento de las cadenas de suministro, la disposición de lugares de atención y camas hospitalarias, el personal médico necesario y otras medidas para ampliar respuesta de salud pública a la pandemia, se venían analizando con anterioridad a la declaratoria de emergencia y se requieren para el fortalecimiento del sistema de salud en el país. Informa que no cuenta con facultades para adelantar investigaciones clínicas, además que se busca actualizar el marco normativo para optimizar los procesos de investigación y los estándares sanitarios, conforme al pacto por el crecimiento del sector farmacéutico. Igualmente, el Instituto Nacional de Salud señaló que el aprovisionamiento de vacunas es una actividad que desplegará el Ministerio de Salud en el momento que la comunidad científica logre este avance.

112. Las proyecciones de los contagios de la población colombiana y en los ámbitos económico y social derivados de las medidas sanitarias, expuso la necesidad para el Ministerio de Hacienda de disponer de cuantiosos recursos adicionales a los que no es posible obtener por las vías ordinarias -modificaciones a leyes presupuestales con el fin de movilizar recursos hacia donde más se necesitan-, para así hacer frente al COVID-19, además de otras medidas requeridas a nivel legislativo con altas repercusiones económicas y sociales. Así mismo, la Presidencia de la República allegó un listado parcial de disposiciones que a la fecha

se han modificado, derogado, suspendido o creado en virtud de las medidas de desarrollo decretadas, que para mayor ilustración harán parte del ANEXO 6.

113. La Junta Directiva del Banco de la República en respuesta al auto de pruebas justificó ante la Corte la necesidad de medidas extraordinarias para superar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Informa que ha venido empleando de forma adecuada y oportuna los instrumentos que le otorga dicha normativa con el fin principal de proveer liquidez a la economía en estas circunstancias extraordinarias, “sin embargo, el impacto de los choques originados por la pandemia hace que las medidas necesarias para superar la crisis trasciendan aquellas que, conforme con la Constitución y la Ley 31 de 1992, puede adoptar la Junta Directiva del Banco de la República”.

114. Explica que para superar la crisis originada por la pandemia no basta con medidas relacionadas con la moneda, los cambios internacionales y el crédito, sino que se requiere además por otros organismos del Estado y, en particular, de la rama ejecutiva, de medidas extraordinarias en ámbitos diversos de aquellos de competencia exclusiva del Banco y de su Junta, como son, entre otros, la salud pública, el ingreso mínimo de los ciudadanos y la estabilidad financiera. Concluye que “las medidas extraordinarias que requiere adoptar el Estado colombiano exigen un esfuerzo fiscal considerable del Gobierno nacional no solo para impedir el contagio del virus, sino para implementar políticas tendientes a mitigar los duros efectos que su presencia producirá en las personas, las familias y las empresas, una vez se supere la fase del contagio”.

115. Realmente el sistema de salud colombiano no está preparado para una problemática tan profunda y específica como el COVID-19, aún cuando el Estado colombiano había firmado ante la OMS el RSI, lo cual obedece, según se ha indicado, a la novedad del fenómeno presentado, la alta velocidad de propagación, los índices de mortalidad y el crecimiento exponencial, aunado a que no se cuenta aún con una vacuna para combatirla eficazmente, sino con procedimientos de tratamiento y mitigación. Adicionalmente, se presentan una serie de consecuencias económicas y sociales que se han derivado por las medidas de protección adoptadas como el distanciamiento social.

116. Para que los ciudadanos puedan gozar de condiciones de vida digna y saludables frente al nuevo coronavirus y se puedan atender las consecuencias nocivas sobre el orden económico y social producido, es imperativo contar con herramientas extraordinarias que permitan responder con oportunidad y eficacia, pues las que dispone el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad institucional no resultan suficientes y carecen de la inmediatez requerida para conjurar tan diversas perturbaciones al orden nacional.

117. En primer lugar, el Gobierno debe proteger la salud, vida y seguridad de los habitantes del territorio nacional, siendo necesario aminorar la propagación del virus, mantener los servicios esenciales y evitar el colapso del sistema de salud, para lo cual se debe proveer bienes y servicios para afrontar con inmediatez y eficacia la crisis generada, que implica partir del fortalecimiento de la infraestructura sanitaria.

118. Ello se traduce en la necesidad de contar con mayores recursos para el sistema de salud con independencia de la fuente de financiación, además de hacerse indispensable la modificación de diferentes aspectos de la hacienda pública (presupuestal, crédito público y

tributario). Así mismo, impone brindar ayuda a la población vulnerable, proteger el empleo, garantizar la seguridad integral, mantener el ingreso y el sustento, y conservar la sostenibilidad del tejido empresarial. Por último, surge la necesidad de medidas de flexibilización de trámites, requisitos y procesos de contratación en los ámbitos nacional y territorial.

119. Como lo advirtió el concepto del Procurador General, se requieren medidas legislativas que escapan a la competencia del Gobierno ya que de conformidad con la Constitución le corresponde al legislador crear fondos especiales y adscribirlos a un ministerio dentro del concepto de determinación de la estructura de la administración nacional, el establecimiento de tributos y de beneficios, la regulación de operaciones presupuestales, la modificación de procedimientos administrativos (simplificación) y judiciales y la regulación de los servicios públicos, entre otros.

120. Todos ellos involucran principalmente normas de rango legal, además de ser fundamentales para permitir el flujo de los recursos públicos necesarios. Suponer que bajo un esquema normativo ordinario el Gobierno podría enfrentar el COVID-19 resulta contrario a las previsiones normativas existentes, ya que bastaría con pensar el tiempo que tardaría el Congreso de la República en tramitar los diversos tipos de leyes requeridas.

121. En tal sentido, hubo un desbordamiento de la capacidad institucional para enfrentar la actual coyuntura, que al impactar fuertemente diversos campos de manera simultánea, hacían exigible respuestas de la mayor contundencia, inmediatez y eficacia para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El tamaño de la crisis, las implicaciones sanitarias, económicas y sociales, y la extensión de sus efectos son circunstancias que exigían la adopción de medidas de impacto general más profundas que las que podrían adoptarse en desarrollo de la facultad reglamentaria o en despliegue de las funciones regulares administrativas. En el ANEXO 7 se recogen algunos actos administrativos expedidos con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, producto del Decreto 417 de 2020 y de las competencias ordinarias que no resultan excluidas.

Las medidas anunciadas

122. Ahora bien, varios intervinientes ciudadanos hicieron expresa su preocupación sobre las medidas anunciadas en el decreto declaratorio del estado de emergencia, principalmente respecto a la necesidad de que la Corte efectúe un control estricto sobre los decretos de desarrollo; garantice el funcionamiento del Congreso de la República en el estado de excepción; brinde un enfoque solidario, de derechos humanos y de cooperación internacional; delimite la amplitud del Gobierno para adoptar medidas adicionales; avoque el conocimiento de los decretos que dispusieron el aislamiento preventivo obligatorio; y asuma a través de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-760 de 2008 el cumplimiento de los mínimos y límites en virtud de la emergencia por el COVID-19.

123. Sobre el alcance del control de las medidas anunciadas bajo el principio de subsidiariedad, debe empezar la Corte por señalar que en la sentencia C-135 de 2009 se expuso que “se trata, en todo caso, de un análisis global y no detallado de la suficiencia de los poderes ordinarios para conjurar la situación de crisis, pues de lo contrario quedaría sin objeto el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los

decretos legislativos de desarrollo. No es por lo tanto un examen de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio, sino de determinar, desde el ámbito de validez de ese decreto, si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía”.

124. Más adelante en la sentencia C-670 de 2015 reafirmó con argumentos adicionales que el juicio que esta Corporación debe adelantar sobre la necesidad de poderes extraordinarios para afrontar la crisis, al momento de revisar el decreto declaratorio de emergencia, “es de carácter global y no detallado, no sólo para respetar el referido margen de discrecionalidad ejecutiva, sino especialmente para respetar el ámbito y objeto propio de los procesos subsiguientes de revisión constitucional de los decretos legislativos que se hayan de dictar al amparo del estado de emergencia”.

125. Por lo tanto, el control de constitucionalidad no consiste en un examen de cada una de las medidas anunciadas en el decreto matriz; por el contrario, se trata de determinar desde el ámbito de validez del decreto declaratorio del estado de emergencia, si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias. Debe indicarse que el decreto matriz anuncia en términos generales tres grandes tipos de medidas: principalmente de orden económico y social, y algunas de salud pública, lo cual en principio obedece a las medidas de confinación, distanciamiento social, cuarentena, entre otras, que al ocasionar la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, terminan por impactar negativamente buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes que ven reducidos o suprimidos sus ingresos. En el ANEXO 8 se registra el listado de decretos de desarrollo expedidos.

126. Para la Corte la validez de las medidas legislativas de desarrollo que se expidan dependerá ab initio de que satisfagan las exigencias propias del artículo 215 de la Constitución, esto es, que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. De este modo, las medidas legislativas de desarrollo que se profieran, además de estar dirigidas de manera exclusiva a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, deben respetar el criterio de conexidad material con el decreto declaratorio del estado de emergencia. Adicionalmente, las medidas legislativas de desarrollo deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros, como se ha explicado.

127. En el decreto declaratorio en las partes motiva y resolutive (arts. 2º y 3º) se consagra una amplia posibilidad del Gobierno nacional para expedir las medidas adicionales que pueda requerir para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Frente a ello dígase que la sentencia C-386 de 2017 al ocuparse de un asunto similar expresó que aunque tales consideraciones y disposiciones “no justifican ni demuestran per se (...) la necesidad estricta de todas las medidas que se hubiesen adoptado, y que en su momento habrán de juzgarse, como tampoco (...) el cumplimiento del requisito de subsidiariedad (...), en todo caso pueden explicarse y, al mismo tiempo, delimitarse debidamente, atendiendo al tenor literal e inequívoco del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, de conformidad con el cual es “[e]n virtud de la declaración del estado de emergencia, (que)

el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos". (Se enfatiza) Disposición estatutaria que además señala que "los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado".

Se trata pues de una razonable relación causal y finalística, que conecte las motivaciones del decreto matriz con todos y cada uno de los decretos legislativos que adopten los remedios que pretenden conjurar la crisis, sin que sea exigible que cada medida haya sido anunciada en el decreto matriz, pero tampoco al punto de que no sea exigible la anotada conexión. Tanto más en este caso, si como hemos advertido, lo inusitado, extraordinario e impredecible de esta crisis, hace harto difícil tener ex ante la totalidad de los remedios que se estiman suficientes, eficaces y necesarios.

128. Adicionalmente, debe señalarse que la magnitud de la llegada del COVID-19, todavía no dimensionada en su totalidad por su crecimiento exponencial, y la incertidumbre generada al no disponerse de una vacuna, llevan también al Gobierno a afirmar que las medidas anunciadas en principio no agotan el conjunto de las medidas a expedir, previendo que en el proceso de evaluación paulatina de las consecuencias de la emergencia pueden detectarse nuevos requerimientos y, por ende, requerirse el diseño de otras estrategias para afrontar la crisis.

129. Sobre el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020), basta con señalar que en esta oportunidad se revisa el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución. De igual modo, entiende esta Corporación que tales decretos vienen siendo objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mecanismo que en principio se ha dispuesto por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior). Además, se prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo respecto de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (art. 20, Ley 137 de 1994).

130. Respecto a la solicitud para que la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-760 de 2008 haga una verificación del cumplimiento de los mínimos establecidos para atender la emergencia por el COVID-19 y se determine los límites, basta con señalar que al no inscribirse la crisis actual por grave calamidad pública sanitaria dentro de la especialidad y los presupuestos que llevaron a proferir la sentencia mencionada, no encuentra procedente la petición elevada. Además, se pone de presente que se cuenta con la acción de tutela como mecanismos expedito para la garantía de los derechos fundamentales como la salud, trabajo, la igualdad, entre otros.

131. En relación con las demás inquietudes generadas por los intervinientes ciudadanos se deben atender los lineamientos sentados a lo largo de esta decisión que le impide pronunciarse sobre aspectos que la distancian del conocimiento del decreto declaratorio.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar exequible el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

(Con Salvamento parcial de voto)

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

(Con Aclaración de voto)

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

(Con Salvamento parcial de voto)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

ANEXO 1-DECRETO BAJO REVISIÓN

“DECRETO 417 DE 2020

(marzo 17)

Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONSIDERANDO

Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días. que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

1. PRESUPUESTO FÁCTICO

A. Salud pública

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

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

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

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

decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

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

Que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

- a. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas (...)
- b. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.
- c. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.
- d Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.
- e. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.
- f. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.
- g. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y

la propagación del COVID-19.

h. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

i. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

j. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

l. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

m. Cerrar temporalmente bares y discotecas.

Que pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3), Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.

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

Que, según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus -COVID-19 sería de un 34.2% del total de la población.

Escenario con tasa de contagio 2,68.

La proyección de costos de las atenciones en salud tuvo en cuenta los modelos de contagio sin intervenciones en salud pública realizados por el Instituto Nacional de Salud, con una tasa de contagio de 2.68 (Ver tabla 1). Para el cálculo se tuvieron en cuenta los casos proyectados, la distribución de la gravedad de la enfermedad; así como las canastas de procedimientos y medicamentos para cada servicio para IRA, los datos de la base de suficiencia del año 2018 y con un supuesto de 14 días de estancia en UCI y de 5 días en

hospitalización (Piso). En este escenario el costo total de atención en salud se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos.

Tabla 1 Proyecciones de casos Covid-19

Ro: 2,68

Porcentaje

Casos

3.989.853

100,0%

Leves

3.251.730

81,5%

Críticos

187.523

4,7%

Severos

550.600

13,8%

Fuente: Proyecciones INS

Adicionalmente se debe incluir la proyección de costos por incapacidades la cual se calculó con un IBC promedio diario con corte a diciembre de 2019 y con una probabilidad de ser cotizante incapacitado en relación con la población total del país. De esta manera el costo de las incapacidades se estima en \$94.800.716.459.

Por otro lado, se estimó la necesidad de incrementar la oferta de las unidades de cuidado intensivo de adultos en cerca del 10% de la capacidad actual; el costo de esta inversión sería de \$200.000.000.000. Así mismo se propenderá por expandir de área de aislamiento a través de la habilitación de capacidad hotelera, por un valor \$36.000.000.000

El total de recursos según este escenario sería de: \$4.961.885.951.600

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

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

Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total (esta tasa de contagio sería equivalente a 13.097 casos en el país), en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Que adicionalmente se presentó una ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP+, que reunía a los productores de crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países, entre ellos principalmente a Rusia.

Que esta ruptura y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus COVID 19 implicó un desplome abrupto del precio del petróleo, para la referencia Brent entre el 6 y el 9 de marzo se presentó una caída del 24%, siendo la segunda caída más fuerte desde 1988. En los días siguientes, el precio ha presentado una constante disminución, llegando el 16 de marzo a \$30,2 USD/Barril para la referencia Brent y \$28,8 USD/Barril para WTI.

Que el derrumbe en el precio internacional del petróleo fue totalmente sorpresivo y no previsto, previo a la semana del 6 de marzo de 2020, las principales agencias especializadas y el mercado preveían que el precio del petróleo se ubicaría en niveles similares a los observados en 2019. Es el caso de la Agencia de Energía de Estados Unidos, que proyectaba que el Brent se ubicaría en niveles promedio de \$64 USD/Barril en 2020. Consistente con estas previsiones el presupuesto general de la Nación, aprobado por el Congreso de la República para el año 2020 se basó en un precio promedio Brent de \$60,5 USD/Barril.

Que, debido a la caída del petróleo y a la incertidumbre de los mercados por la situación global, el dólar ha tenido una subida abrupta en los mercados emergentes y en países productores de petróleo. Así en el caso colombiano, la Tasa Representativa del Mercado (TRM) ha subido niveles que no se habían registrado nunca antes, cotizándose en promedio

al 16 de marzo de 2020 en \$4.099,93. Esto representó un alza de \$577 en 11 días, con respecto al nivel observado antes del choque (\$3.522,4).

Que, de acuerdo a cálculos del Ministerio de Hacienda, en un escenario moderado, que contempla una recuperación parcial de los precios del petróleo hacia el final del año, el crecimiento económico se vería afectado en alrededor de 1pp. Los menores precios del petróleo, aunados a un menor crecimiento de la economía, generarían efectos negativos sobre el balance fiscal. En efecto, se estima que el nuevo escenario macroeconómico podría inducir un deterioro en el balance del Gobierno Nacional Central de más de 3bn de COP en 2020 (equivalentes a 0,3% del PIB), cifra que aumentaría a cerca de 6bn en 2021 (0,5% del PIB). En un escenario aún más negativo, en el que los precios del petróleo no se recuperen en el segundo semestre, estos efectos sobre el balance fiscal podrían ascender a 0,4% en 2020 y a 0.6% del PIB en 2021. Lo anterior significa un cambio abrupto en el panorama fiscal, que en ausencia de medidas contundentes pueden repercutir en la estabilidad macroeconómica del país.

Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la experiencia colombiana, durante 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4. 1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que se han venido usando los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Así, el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo.

Que en el sector turismo se evidencia una inmensa afectación. En este sentido, en cuanto a los visitantes no residentes, se estima que caerán en el mes de marzo en más de 47% frente al mismo mes de 2019 y en el mes de abril esta cifra llegará a ser superior al 80%. Lo anterior, a raíz de la decisión del Gobierno nacional de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros.

Que, otro de los efectos evidenciados, se demuestra en la situación del sector aeronáutico donde la industria mundial ha venido enfrentando su crisis más severa desde la II Guerra Mundial. Desde el comienzo de la crisis, las aerolíneas han venido enfrentando un escenario de descenso en la demanda. Actualmente, las aerolíneas están enfrentando caídas del más del 100% en las reservas (mayor número de cancelaciones de vuelos que nuevas reservas). Así, el mercado en la actualidad tiene crecimientos del -300% para vuelos internacionales y

-150% para el mercado interno.

Que para el caso de Colombia, se espera una reducción de cerca de 2 millones de pasajeros mensuales, y casi 2.5 millones para los meses más críticos (de acuerdo al comportamiento del mercado internacional durante la crisis de SARS, estos meses serán entre mayo y junio de 2020). Esta baja supondrá que los viajes hacia y desde el exterior tendrán una caída de casi el 100%, mientras que los viajes domésticos tendrán una reducción cercana al 50%.

Que esta caída supone ingresos dejados de recibir por parte de los operadores colombianos por cerca de US\$150 millones mensuales. A esto se suma que cerca del 60% de los costos de los operadores regulares son costos fijos (costos de capital y costos laborales), de los cuales la mitad son costos de capital (arrendamiento de aeronaves).

Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias.

b. En el ámbito internacional

Que el 3 de marzo de 2020, la Reserva Federal (FED) de EE.UU. recortó, de manera sorpresiva, en 50 puntos básicos (pbs) la tasa de interés de referencia, con el propósito de anclar las expectativas en el mercado y estimular la economía global, en medio del contexto de la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 a nivel mundial.

Que doce días después, y en un hecho sin precedentes, la FED recortó sus tasas de interés en 100 pbs adicionales. Asimismo, la FED anunció medidas como la compra de al menos US\$500 mil millones en bonos del tesoro y US\$200 mil millones en valores respaldados por hipotecas, con el propósito de aumentar la liquidez del mercado y promover condiciones financieras menos restrictivas para la economía.

Que tras los recortes mencionados las tasas de la FED llegaron a un rango de 0-0,25% y por consiguiente el margen de este banco central para generar incentivos adicionales que mitiguen los impactos del nuevo coronavirus COVID-19 en la economía global a través de estímulos monetarios es muy limitado.

Que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

Que el temor del mercado financiero internacional ha impactado incluso activos como el oro, considerado un refugio en medio de estas crisis, el cual el 16 de marzo de 2020 se debilitó 8,3% con respecto al cierre del 6 de marzo, llegando a US\$1.478,95 la onza, debido al afán por recaudar efectivo y cubrir pérdidas en otros mercados.

Que la honorable Sala Pena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-670 de 2015, al

ejercer el control automático e Integral de constitucionalidad de un decreto que declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional, reiteró el alcance y contenido de los requisitos materiales que deben contener los decretos declarativos de este estado excepcional, dentro de los cuales se encuentra el presupuesto fáctico, del que señaló:

“2.3. Requisitos materiales o sustantivos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha elaborado y aplicado un test que contiene los distintos requisitos materiales o sustantivos que han de cumplir los decretos declaratorios de un estado de emergencia, y que se sintetiza así: (a) el estado de emergencia debe cumplir con su presupuesto fáctico, es decir, debe responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios que alteren el orden económica, social o ecológico y sean distintos a las que constituirían estados de guerra exterior o conmoción interior; el presupuesto fáctico se desagrega, a la vez, en tres componentes: (i) el juicio de realidad de los hechos invocados, (ii) el juicio de identidad de dichos hechos como constitutivos de un estado de emergencia, y (iii) el juicio de sobreviniencia de tales hechos; [...]

“[E]l juicio de realidad consiste en la determinación de que los hechos que dan lugar a la declaratoria de emergencia efectivamente existieron, es decir, que se generaron objetivamente en el mundo de los fenómenos reales. Se trata de un examen eminentemente objetivo; en palabras de la Corte, “la metodología que debe ser empleada es una verificación positiva de los hechos”[25], por lo cual “no se trata entonces de un análisis de valoración de la alteración del orden social, económico y ecológico o de la circunstancia sobreviniente de los mismos, sino una verificación objetiva de la existencia de la amenaza o de la perturbación.”

[...]

La jurisprudencia constitucional ha explicado que el juicio de identidad consiste en la constatación de que los hechos invocados como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente corresponden a aquéllos que la Constitución previó como detonantes específicos de esta modalidad de estado de excepción. Dada la forma como está redactado el artículo 215 de la Carta, esta constatación se realiza por vía negativa - esto es, verificando que los hechos invocados no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaratoria de un estado de guerra exterior, o de un estado de conmoción interior. En palabras de esta Corte, “corresponde al juez constitucional determinar si los hechos causales de la perturbación no son asimilables a los actos de agresión o guerra externa en que se basa el Estado de Guerra Exterior (C.P., 212), ni consistan en actos lesivos de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que integran la noción de orden público político y fundamentan el Estado de Conmoción Interior (C.P., 213).”

[...]

Derivado del texto del artículo 215, el requisito de sobrevivencia(sic) exige que los hechos invocados tengan un carácter repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario. La naturaleza sobreviniente de estos hechos fue explicada en la sentencia C-216 de 1999 en los

siguientes términos: “los acontecimientos, no sólo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumática que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales.”.

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

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

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

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000 vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos 75 en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto la oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos

económicos que ello conlleva.

Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva.

Que en la misma sentencia C-670 de 2015 la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional desarrolló el requisito del presupuesto valorativo y señaló que el mismo se entiende cumplido cuando se evidencian materializados los dos juicios, a saber: a) Juicio de gravedad de la afectación y b) Juicio de la necesidad de las medidas extraordinarias, por lo que señaló:

2.3. Requisitos materiales o sustantivos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha elaborado y aplicado un test que contiene los distintos requisitos materiales o sustantivos que han de cumplir los decretos declaratorios de un estado de emergencia, y que se sintetiza así: [. . .] (b) debe cumplir con un presupuesto valorativo, consistente en que la alteración o amenaza de alteración del orden económico, social o ecológico debe ser grave y actual o inminente ...

[...]

2.3.2.1. Juicio de gravedad de la afectación

El artículo 215 Superior exige que los hechos que motivan la declaratoria de un estado de emergencia generen una afectación o amenaza grave del orden social, económico o ecológico en todo o en parte del territorio nacional. De allí que el juicio de gravedad que adelanta la Corte se enfoque ya no sobre los hechos detonantes de la declaratoria de emergencia, sino sobre sus efectos, impactos y consecuencias en la sociedad colombiana en términos económicos, sociales o ecológicos.

[...]

Al contener un elemento subjetivo de valoración tan importante, el juicio de gravedad es necesariamente respetuoso de un significativo margen de apreciación presidencial para determinar exactamente qué tan grave puede ser o llegar a ser una afectación del orden económico, social o ecológico, y proceder en consecuencia. Según lo he explicado la Jurisprudencia, ello implica que el control de constitucionalidad efectuado por esta Corporación no debe estar encaminado a suplir o reemplazar al Presidente de la República en su valoración de la situación, sino a simplemente constatar que no se haya incurrido en error o en arbitrariedad al calificar de graves los hechos detonantes de la emergencia [...]

Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta 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 hace absolutamente necesario contar con las

herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que las medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

Que la adopción de medidas de rango legislativo –decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que en la sentencia C-670 de 2015 la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional, al reiterar el contenido y alcance del requisito del presupuesto valorativo – Juicio de necesidad de las medidas extraordinarias, señaló:

“El juicio de necesidad -o test de subsidiariedad- de las medidas de emergencia consiste, según lo ha desarrollado la jurisprudencia, en la determinación de si las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales resultan insuficientes para hacer frente a las circunstancias detonantes de la crisis, y por ende se hace necesario recurrir a las atribuciones extraordinarias propias de un estado de excepción constitucional [...] Este presupuesto “se desprende de los principios de necesidad y proporcionalidad contenidos en la (Ley Estatutaria de Estados de Excepción), y ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia constitucional (según los cuales) sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas ordinarias a disposición de las autoridades estatales no permitan conjurar la grave perturbación”-del orden económico, social y ecológico, o de grave calamidad pública. Se deriva igualmente de la naturaleza temporal y extraordinaria de los estados de excepción constitucional: De esta manera, toma importancia el “principio de subsidiariedad”, según el cual el recurrir al estado de emergencia se encuentra supeditado a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, descartando que un criterio de eficacia pueda anteponerse al mismo”.

Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 – Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 – Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de

1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

Medidas

Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención 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, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.

Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías - FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

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

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas

mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional

para efectuar las operaciones presupuestales necesarias.

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a los 17 días del mes de marzo de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, (FDO.) IVAN DUQUE MARQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR, (FDO.) ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES, (FDO.) CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, (FDO.) ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, (FDO.) MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, (FDO.) CARLOS TRUJILLO GARCIA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO SOCIAL, (FDO.) RODOLFO ENRIQUEZ ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, (FDO.) FERNANDO RUIZ GÓMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO, (FDO.) ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA, (FDO.) MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, (FDO.) JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACION NACIONAL, (FDO.) MARÍA VICTORA ANGULO

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, (FDO.) RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, (FDO.) JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, (FDO.) SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO

LA MINISTRA DE TRANSPORTE, (FDO.) ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

LA MINISTRA DE CULTURA, (FDO.) CARMEN VÁSQUEZ CAMACHO

EL MINISTRO DEL DEPORTE, (FDO.) ERNESTO LUCENA BARRERO

LA MINISTRA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, (FDO.) MABEL GISELA TORRES TORRES”.

ANEXO 2-PRUEBAS

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social e Instituto Nacional de Salud

1. 1. Las entidades del Gobierno nacional que fueron requeridas por la Corte en el auto de pruebas del 24 de marzo de 2020 suscribieron una intervención conjunta en la que presentaron su respuesta. A través de ella incorporaron una serie de informes, así como una amplia documentación en más de 1.500 folios. A continuación, se presentará la síntesis de las explicaciones rendidas por cada una de esas entidades (los informes) y luego se relacionará el contenido de los demás documentos.

2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en respuesta a la pregunta concerniente al impacto o déficit presupuestal ocasionado por la pandemia, señala que la propagación del nuevo coronavirus tendrá consecuencias en el sistema económico global hasta ahora impredecibles, y de las cuales nuestro país no podrá escapar. Menciona que el problema relacionado con la disminución en los precios del petróleo se originó debido a que los Estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), así como otros países aliados liderados por Rusia, no pudieron ponerse de acuerdo para reducir la producción mundial del crudo. A lo cual se sumó la guerra de precios ocasionada por los anuncios de aumento en la producción del recurso y de descuentos en algunas referencias por parte de países como Arabia Saudita. De paso, refiere que esta situación, en conjunto con la extensión de la enfermedad generó la depreciación de la tasa de cambio, por lo cual el dólar se llegó a cotizar a más de \$4.000.

De otro lado, señala que medidas como el aislamiento preventivo obligatorio, a pesar de ser efectivas para contener la propagación del virus, tienen fuertes efectos económicos. Menciona que la desaceleración del crecimiento económico global es uno de los efectos que ocasiona este tipo de decisiones. En Colombia, explica, esta situación ha causado la disminución en los ingresos de las personas, en tanto el 42,4% de los trabajadores del país laboran por cuenta propia y el 56,4% no son asalariados. Aunado a lo anterior, comenta que la crisis puede generar una reducción en los flujos de caja de las empresas, lo que, en últimas, puede ocasionar el incumplimiento de sus obligaciones y, consecuentemente, un rompimiento en las relaciones de confianza existentes entre deudores y acreedores.

En criterio del Ministerio, estos golpes a la economía del país suponen no solamente un

retroceso en la capacidad comercial de los colombianos, sino también un fuerte impacto al mercado laboral y a las finanzas públicas. De ahí que las consecuencias de esta crisis, entre las cuales también incluye al aumento en el gasto público, ocasionen que “(...) el Gobierno [vea] desfinanciados sus gastos y [enfrente] un faltante de ingresos”. El Ministerio, sin embargo, no establece cuál sería la magnitud económica precisa de la pandemia ni relaciona, con excepción de lo decidido por el sector petrolero, las medidas adoptadas como consecuencia de esta. A su juicio, los hechos que dieron origen a la declaración del estado de emergencia todavía están ocurriendo, por lo cual “[p]ara realizar un informe completo en los términos indicados por la Honorable Corte Constitucional, se requiere un trabajo técnico que se desarrollará en los próximos meses”.

En cualquier caso, refiere que los gastos adicionales en los que tendrá que incurrir el país como consecuencia de la propagación de la enfermedad pueden ascender a \$18 billones. Ese monto, según explica, es adicional a lo establecido en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, por lo cual será necesario que el Gobierno adicione nuevas fuentes de recursos. Es por esta razón, señala el Ministerio, que el Gobierno nacional decidió contar en calidad de préstamo con los activos financieros que respaldan obligaciones futuras que están sujetos a una condición de ocurrencia incierta: los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. También menciona que se iniciará una estrategia de optimización de capital de las entidades con participación estatal a través de la cual se busca disponer de hasta \$3,25 billones.

Seguidamente, señala cuál será el destino de estos recursos. Asevera que la prioridad será fortalecer el sector salud, para lo cual se aumentará su capacidad de diagnóstico, se reconocerá a los prestadores de los servicios de salud, se mejorarán las unidades de cuidados intensivos e intermedios y se garantizará el suministro de los insumos médicos necesarios. Esto, explica, tendrá un costo aproximado de \$6,5 billones. Aunado a lo anterior, menciona una serie de acciones asociadas con la provisión de recursos a personas en condición de vulnerabilidad, y el establecimiento de líneas de crédito que permitan mantener las relaciones financieras de los hogares y las empresas.

En otro orden de ideas, incorpora un cuadro en el que relaciona los motivos por los cuales cada una de las medidas identificadas en los considerandos 1 a 21 del Decreto 417 del 2020 resulta adecuada y suficiente para conjurar la crisis económica, social y ecológica e impedir la extensión de sus efectos.

3. El Ministerio de Salud y Protección Social, sobre las medidas que adoptó hasta la expedición del decreto que declara la emergencia, informa que el 27 de enero de 2020 le solicitó al Ministerio de Hacienda la asignación adicional de recursos por un valor de \$10.000.000.000, por lo que el 10 de marzo ese efectuó la distribución de ese monto en su propuesto. Puntualiza que el 60% de ese dinero se destinó para la adquisición de equipos de protección y medidas de bioseguridad, tales como tapabocas y máscaras; y que \$725.000.000 se utilizaron para llevar a cabo campañas masivas de comunicación sobre el riesgo ocasionado por el SARS-CoV-2. Igualmente, menciona que el 24 de marzo, con ocasión de una solicitud de su Dirección de Epidemiología, se asignaron \$14.034.081.457 para siete laboratorios de salud pública ubicados en Antioquia, Atlántico, Arauca, Bogotá, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.

Adicionalmente, afirma que antes de que se declarara el estado de emergencia se estaban estudiando estrategias con la finalidad de establecer y mantener unidades de cuidados intensivos, fortalecer las cadenas de suministro, disponer de lugares de atención y de camas hospitalarias, contar con el personal médico necesario, acelerar la investigación y el desarrollo de vacunas y terapias, y materializar las demás medidas requeridas para ampliar la respuesta del sistema de salud.

Más adelante se ocupa de precisar cuál ha sido su gestión en cuanto al desarrollo de vacunas y terapias. En este sentido, informa que su competencia se circunscribe "(...) a promover e impartir las directrices sobre el particular, más no cuenta con facultades para adelantar investigaciones clínicas". Asimismo, explica que, en conjunto con el INVIMA, se están adelantando sesiones de trabajo con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la academia y la industria farmacéutica, entre otros actores, con la finalidad de actualizar el marco normativo de la investigación clínica establecido en la Resolución 2378 de 2008. En últimas, recalca, que su competencia se limita a reglamentar el ámbito de la investigación clínica, "(...) para que en el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, liderado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se adelanten procesos investigativos como los referidos por esa Corporación".

En relación con el impacto o déficit presupuestal ocasionado por la pandemia, el Ministerio de Salud reconoce la complejidad de establecer en este momento el costo que para este sector puede significar la enfermedad. A pesar de ello, trae a colación el documento denominado "metodología para la estimación de costos de la atención de pacientes con COVID-19", según la cual el monto total de la atención médica ascendería a \$4.634.085.235.141, y el de las incapacidades a \$94.800.716.459.

4. El Instituto Nacional de Salud, en lo concerniente al aprovisionamiento de vacunas en el momento de cura de la enfermedad, informa que no produce vacunas, en tanto solamente genera los siguientes biológicos: sueros antiofídicos, antilonómico y otros hemoderivados. Consecuentemente, expresa que este aprovisionamiento lo desplegará el Ministerio de Salud.

Seguidamente, al resolver las preguntas relacionadas con la propagación de la enfermedad y las medidas de contención que se planean establecer, el Instituto Nacional de Salud se ocupa de relacionar el número de casos de contagio confirmados en el país, el número de casos que se espera se diagnostiquen y, finalmente, las acciones que ha tomado el Gobierno Nacional para contener la propagación del virus.

Sobre el primer escenario, señala que el 31 de marzo de 2020 en el país se habían confirmado 906 casos de COVID-19, de los cuales el 52,9% correspondían a hombres y el 47,1% a mujeres. También refiere que el 49,2% de los casos son importados, el 34,9% están relacionados con casos de contacto con personas que han adquirido el virus en el exterior y el 15,9% son objeto de análisis. Sobre la incidencia de la enfermedad menciona que el 85,2% de los infectados están en sus casas; el 9,6% han requerido tratamiento hospitalario, de las cuales el 3,9% han tenido que ser ingresados en una unidad de cuidados intensivos; el 3,4% se han recuperado y el 1,8% han fallecido. En cuanto a los grupos de edad en los que se han distribuido los diagnósticos de COVID-19, presenta el siguiente cuadro:

Grupos de Edad

Mujeres

Hombres

Total

0 a 9

8

14 (1,5%)

10 a 19

16

15

31 (3,4%)

20 a 29

88

107

195 (21,5%)

30 a 39

92

116

208 (23,0%)

40 a 49

78

73

151 (16,7%)

50 a 59

69

83

152 (16,8%)

60 a 69

48

89 (9,8%)

70 a 79

17

23

40 (4,4%)

80 a 89

13

13

26 (2,9%)

Total general

427 (47,1%)

479 (5,9%)

906

Más adelante, presenta un estudio comparativo del número de casos confirmados en Italia, España, China, Alemania, Francia, Irán, Reino Unido, Suiza y Turquía. Sobre las conclusiones a las que llegó a través de ese análisis, señala que, con excepción de Irán, Suiza, Turquía y China, el incremento en el número de casos se evidenció en el segundo mes. Considera que esto pudo ocurrir debido a los diferentes niveles de respuesta de cada uno de los sistemas de salud, el despliegue insuficiente de medidas de control, la falta de capacitación de los profesionales de la salud y el acceso limitado a tecnología en este ámbito. Igualmente, menciona que en Colombia se diagnosticaron un mayor número de casos en las primeras semanas como consecuencia de las dinámicas migratorias que ocasionó la pandemia.

El resultado de las estimaciones del Instituto Nacional de Salud acerca del número total de contagios en caso de que no se adopte ninguna medida de contención es el siguiente:

Resultado

Casos

Infectados totales

31.598.000 (IC 95% 21.237.000-34.606.000)

Infectados Asintomáticos

3.507.000 (IC 95% 15.371.000-25.047.000)

Casos Severos (Requieren hospitalización, pero no UCI)

3.901.000 (IC 95% 2.622.000-4.272.000)

Casos Críticos (que requerirían UCI)

1.320.000 (IC 95% 887.000-1.446.000)

En lo que se refiere a la respuesta de las autoridades públicas frente al peligro que significa la propagación del virus, el Instituto enlista las medidas de mayor relevancia que se han adoptado para hacer frente a esta situación. Entre otros puntos, menciona las órdenes de aislamiento preventivo obligatorio, la atención a los hogares en situación de pobreza, la restricción del tráfico aéreo, la exención del IVA de suministros y equipos médicos, la modificación del calendario académico, la declaración del estado de emergencia sanitaria e, incluso, la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

5. Ahora bien, una vez expuesto el contenido de los informes remitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud, a continuación la Corte relacionará el contenido de los demás documentos que envió el Gobierno Nacional:

) El plan de contingencia para responder ante la emergencia por COVID-19. En este documento se indicó como punto de partida la identificación y priorización de escenarios de riesgo para formular medidas adicionales a las existentes para hacer frente a la amenaza, por lo cual su ejecución requiere de recursos adicionales a aquellos existentes en la gestión rutinaria.

Su propósito es minimizar el impacto de COVID-19 en la población colombiana en los diferentes ámbitos (comunitario, laboral e individual), cada sector, nivel territorial y actor implementará las medidas a seguir con base en sus competencias establecidas en la normatividad vigente y el rol que cumplen en las diferentes fases de preparación, contención y mitigación.

El plan cuenta con tres fases conforme a los procesos definidos en la Ley 1523 de 2012, a saber:

a. a. Preparación -conocimiento-: corresponde a la situación epidemiológica pre-epidémica. Comprende documentar la amenaza existente y desarrollar los instrumentos para adecuación y disponibilidad de recursos e insumos necesarios para responder. Para tal efecto, se fijaron 169 actividades en 7 líneas de acción.

b. Contención -reducción-: concierne a la situación epidemiológica epidémica ante la introducción del primer caso. Comprende las acciones de identificación y respuesta a la introducción de la amenaza al país (detección de los primeros casos de manera temprana), y los esfuerzos ante la aparición de los primeros brotes, para contenerlos y evitar su

propagación de manera coordinada con otros sectores, incluye también medidas de prevención en comunidad, individuales y colectivas. En esta etapa, estableció 64 actividades en 7 líneas de acción.

c. Mitigación -manejo-: atañe a la situación epidemiológica epidémica ante cadenas de circulación en la comunidad conocidas o desconocidas. Las acciones se encaminan a preservar los servicios y brindar la atención requerida a la población que ha sido afectada. Al respecto, se indicaron 70 actividades en 7 líneas de acción.

) El manual de bioseguridad para prestadores de servicios de salud que brinden atención en salud ante la eventual introducción del nuevo coronavirus (nCoV-2019) a Colombia, que incluye medidas sobre manejo de desinfectantes, limpieza y desinfección en medios de transporte -ambulancias-, disposiciones de residuos, entre otros procedimientos.

) Las directrices para el manejo y gestión segura de los residuos generados en la atención en salud de generados por el virus COVID-19 en instituciones prestadoras de servicios de salud y otros escenarios de riesgo, adoptadas en febrero de 2020.

) Las orientaciones para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación del nuevo coronavirus COVID-19 emitidas el 28 de febrero de 2020.

) Los lineamientos para la detección y manejo de casos por los prestadores de servicios de salud frente a la introducción del SARS-CoV-2 (COVID-19) a Colombia expedidos el 11 de marzo de 2020, entre los cuales se destaca el manejo de las áreas con evidencia de circulación, las vías de acceso a la atención y el manejo clínico de los afectados.

) El protocolo de manejo para el arribo de naves de pasaje de tráfico marítimo y fluvial internacional expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social el 12 de marzo de 2020, a través del cual se prohibió el atraque, desembarque, cargue y descargue en los puertos del país.

) Las orientaciones para el manejo traslado y disposición final de los cadáveres por Covid-19 establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social con el cual se busca disminuir el riesgo de contagio de los trabajadores del sector salud y funerario, así como de los familiares, comunidad en general y autoridades involucradas en la crisis.

) Los lineamientos que establecieron los el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transporte y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para la prevención, detección y atención de la COVID-19 en el ámbito del transporte aéreo.

) Fueron remitidas las siguientes comunicaciones suscritas en el marco de la pandemia:

Referencia

Objeto

Oficio de 27 de febrero de 2020 cursado por el Ministerio de Salud

Solicitó a la Directora General de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda donde se

informa la necesidad de contar con 9 mil millones de pesos para adquisición de insumos, mil millones de pesos para campañas de información sobre el riesgo y 5 mil millones para la preparación del Instituto Nacional de Salud.

Memorando de 12 de marzo de 2020 suscrito por el Ministerio de Salud

Dirigido a la Dirección de Financiamiento Sectorial donde se identificó la necesidad de concurrir en la dotación y apoyo técnico, a 7 laboratorios de salud pública departamentales (Atlántico, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Bogotá, Norte de Santander y Arauca).

) Adicionalmente, fueron allegados los siguientes actos administrativos:

Referencia

Objeto

Resolución 380 de 10 de marzo de 2020 – Ministerio de Salud

Dispuso el aislamiento y cuarentena para personas que arribaran de China, Italia, Francia y España.

Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 – Ministerio de Salud

Declaró la emergencia sanitaria nacional y adoptó unas medidas frente a concentraciones de más de 500 personas.

Resolución 793 de 10 de marzo de 2020 – Ministerio de Hacienda

Efectuó una distribución en el presupuesto de gastos de funcionamiento de esa cartera por el monto de 10.500 millones de pesos a favor del Ministerio de Salud.

Resolución 862 de 16 de marzo de 2020 – Ministerio de Hacienda

Efectuó una distribución en el presupuesto de gastos de inversión de esa cartera por el monto de 4.500 millones de pesos a favor del Ministerio de Salud.

Resolución 357 de 16 de marzo de 2020 – Ministerio del Interior

Aplazó el proceso electoral para organismos de acción comunal previsto para el año 2020, con ocasión del COVID-19.

Circular externa OFI2020-7728-DCP-2500 de 16 de marzo de 2020 – Ministerio del Interior

Circular externa CIR2020-21-DMI-1000 de 16 de marzo de 2020 – Ministerio del Interior

Impartió instrucciones a entes territoriales sobre la construcción de los planes de desarrollo territorial

Circular externa CIR2020-22-DM1-1000 de 16 de marzo de 2020 – Ministerio del Interior

Formuló recomendaciones para el uso de medios electrónicos en las sesiones de los concejos municipales y distritales, durante la vigencia de las medidas del Gobierno Nacional para la prevención del COVID -19.

Circular externa OFI2020-7933-DMI-1000 de 17 de marzo de 2020 - Ministerio del Interior

Emitió directrices a los entes territoriales para la gestión del orden público en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19.

Circular externa CIR2020-24-DMI-1000 de 17 de marzo de 2020 - Ministerio del Interior

Suspendió temporalmente las actividades en campo y de consulta previa de medidas legislativas y administrativas, como medida para la prevención de contagios de COVID-19.

Resolución 779 de 6 de marzo de 2020 - Migración Colombia

Suspendió temporalmente el servicio de migración automática en el proceso de inmigración de todos los aeropuertos.

Memorando Circular I-GAIC-20-004298 de 27 de febrero de 2020 - Ministerio de Relaciones Exteriores

Impartió directrices para atención consular frente a la epidemia del coronavirus.

Memorando I-GAMG-20-005170 de 11 de marzo de 2020 - Ministerio de Relaciones Exteriores

Remitió a las misiones diplomáticas y oficinas consultares en el exterior, información sobre medidas de control implementadas en Colombia frente a la emergencia por el brote de COVID-19.

Memorando GAMG-20-005420 de 16 de marzo de 2020 - Ministerio de Relaciones Exteriores

Reiteró a cónsules y encargados de funciones consulares medidas contingencia COVID-19, entre ellas que solo se permite el ingreso al país de nacionales colombianos y extranjeros con residencia en Colombia, incluyendo miembros del cuerpo diplomático, debiéndose someter a un aislamiento preventivo obligatorio durante 14 días.

Circular 005 de 11 de marzo de 2020 - Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Salud

Impartieron directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Circular conjunta 11 de 9 de marzo de 2020 - Ministerios de Salud y de Educación Nacional

Emitieron recomendaciones para prevención, manejo y control de la infección respiratoria

aguda por coronavirus en el entorno educativo.

Circular externa 11 de 10 de marzo de 2020 - Ministerios de Salud y de Comercio, Industria y Turismo

Extendieron unas recomendaciones para la contención de la epidemia en los sitios de alta afluencia de personas, como centros comerciales, actividades religiosas y de culto, conciertos, eventos deportivos y salas de comunicaciones e internet.

Circular externa 12 de 12 de marzo de 2020 - Ministerios de Salud, Comercio, Industria y Turismo

Formularon directrices para la contención de la infección respiratoria aguda por el nuevo coronavirus (COVID-19) en el entorno hotelero.

Circular externa 18 de 2020 - Ministerios de Salud y de Trabajo, Departamento Administrativo de la Función Pública

Adoptaron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Circular externa 15 de 13 de marzo de 2020 - Ministerios de Salud y del Interior

Emitieron recomendaciones para la prevención, contención y mitigación del coronavirus en grupos étnicos, pueblos indígenas, comunidades narp y pueblo rom.

Circular 17 del 24 de febrero de 2020 - Ministerio del Trabajo

Estableció los lineamientos mínimos de promoción y prevención para la preparación, respuesta y atención de casos de COVID-19 que deben implementar las administradoras de riesgos laborales, los empleadores, los contratantes, los trabajadores independientes, y los contratistas del sector público y privado.

Circular 21 del 17 de marzo de 2020 - Ministerio del Trabajo

Determinó medidas de protección al empleo con ocasión de la fase de contención de la COVID-19 y de la declaración de emergencia sanitaria.

Circular 19 del 14 de marzo de 2020 - Ministerio de Educación

Presentó una serie de orientaciones a los gobernadores, alcaldes, secretarios de educación, rectores y directores rurales con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. Entre otras cosas, se ocupó de mencionar estrategias de apoyo al aprendizaje y actividades de planeación para la continuidad del servicio educativo.

Incorporó medidas adicionales y complementarios para el manejo, control y prevención de la COVID-19, tales como la modificación del calendario académico.

Circular 21 del 17 de marzo de 2020 - Ministerio de Educación

Mencionó algunas orientaciones para el desarrollo de procesos de planeación pedagógica y trabajo académico en casa como medida para la prevención de la propagación de la COVID-19, así como para el manejo del personal docente, directivo docente y administrativo del sector educación.

Resolución 137 del 16 de marzo de 2020 - Parques Nacionales Naturales de Colombia

Ordenó el cierre temporal y se prohíbe el Ingreso de visitantes y prestadores de servicios turísticos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales abiertas al Ecoturismo.

Circular externa 00003-04 del 4 de febrero de 2020 - Superintendencia de Transporte

Determinó los lineamientos y acciones a adoptar frente a la propagación de la COVID-19 por parte de las sociedades portuarias marítimas y sociedades portuarias fluviales con vocación marítima.

Circular 011 del 14 de marzo de 2020 - Agencia Nacional de Infraestructura

Estableció medidas de cuidado adicionales a las establecidas por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo para las concesiones e interventorías en todos los modos de transporte.

Circular externa 001 del 12 de marzo de 2020 - Ministerio del Deporte

Suspendió la organización y realización de eventos deportivos en el país

) En el material aportado también obran los actos administrativos por medio de los cuales se adoptan medidas internas para la prevención, contención y evitar la propagación del Covid-19, dirigidas a los funcionarios del Ministerio del Interior; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; el Ministerio de Defensa Nacional; las Fuerzas Militares; la Policía Nacional; Parques Nacionales Naturales de Colombia; el Departamento Nacional de Planeación; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística; el Departamento Administrativo de la Función Pública; el Departamento Administrativo para la Función Pública; el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (Invemar); las Corporaciones Autónomas Regionales del Chocó, Boyacá, Alto Magdalena, Tolima, Amazonía, Cundinamarca, Urabá y Cauca.

) En más de 500 folios, copia de los reportes del Ministerio de Salud y Protección Social sobre la propagación del virus en el país desde el 5 de marzo hasta el 1° de abril de 2020 y de los reportes de la Organización Mundial de la Salud sobre la propagación del virus en el planeta desde el 21 de enero hasta el 1° de abril de 2020. Igualmente, remitieron copia de las declaraciones del director general de la OMS, del presidente del FMI y de un comunicado de la OIT.

) Un informe en el que se relacionan los decretos legislativos expedidos; las medidas que a través de estos se adoptaron y la norma que modificó, derogó o suspendió.

Ministerio del Trabajo

6. En contraste con lo hecho por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud, el Ministerio del Trabajo no presenta un informe concreto frente al cuestionamiento efectuado por la Corte. En su lugar, a través de su intervención remite una serie de documentos en los que se establecen medidas en materia laboral. En estos, entre otras cosas, se establecen los lineamientos mínimos de promoción y prevención frente a la COVID-19, se adoptan medidas para la protección del empleo, se ejerce el poder preferente en lo concerniente al trámite de las solicitudes de autorización para la suspensión temporal de actividades hasta por 120 días y el despido masivo de trabajadores, y se fiscalizan las decisiones laborales durante la emergencia sanitaria.

Banco de la República

7. Informa que en la visión que al inicio de este año presentó la Junta Directiva del Banco de la República se indicó que el desarrollo de la economía colombiana sería similar al del 2019. Asimismo, se precisó que se seguiría haciendo un monitoreo de la inflación, las proyecciones de la actividad económica, la evolución de la balanza de pagos y la situación externa, y de las proyecciones de la actividad económica, incluyendo los efectos de la emergencia ocasionada por el Covid-19.

Explica que la expansión del virus y las decisiones que han adoptado los Estados golpearon activamente los mercados financieros. También señala que el impacto sobre el crecimiento de la economía global aún no se puede cuantificar. Aunado a ello, indica, se suma la caída en el precio del petróleo, que generó que los precios de las referencias WTI y Brent se ubicaran en valores que no se habían visto en más de 18 y 16 años, respectivamente. En consecuencia, refiere que esas situaciones han generado una grave conmoción en la actividad económica, por sus efectos en la oferta y la demanda agregadas, un fuerte impacto en los ingresos de la nación, y las primas y los flujos de capital, lo que se ha visto reflejado en la depreciación del peso colombiano.

A continuación, señala que su respuesta a esta contingencia se ha concentrado en ofrecer liquidez a la economía con la finalidad de garantizar el funcionamiento del sistema de pagos y proveer suficientes recursos de crédito. Entre las decisiones que ha tomado, antes y después de la declaratoria de estado de emergencia, menciona que se aumentaron los cupos de liquidez a 23,5 billones, se autorizó que intermediarios financieros tuvieran acceso a sus servicios, se permitió que esas mismas entidades tuvieran acceso a los cupos repos con títulos de deuda pública y privada. Adicionalmente, señala que se habilitó un instrumento de cobertura a las variaciones del dólar y se disminuyó en 50 puntos su tasa de intervención, por lo que esta quedó en 3,75%.

En conclusión, refiere que el COVID-19 ha generado una situación sin precedentes. Además, que, a pesar de haber recurrido a los instrumentos a su disposición, el impacto de la pandemia "(...) hace que las medidas necesarias para superar la crisis trasciendan aquellas

que, conforme con la Constitución y la Ley 31 de 1992, puede adoptar la Junta Directiva del Banco de la República”. En su criterio, la situación genera la necesidad de que se adopten medidas extraordinarias, particularmente por parte de la Rama Ejecutiva, en materia de salud pública, ingreso mínimo de los ciudadanos y estabilidad financiera.

ANEXO 3-INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

Ministerio de Agricultura

8. Defiende la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Sostiene que se cumple el presupuesto fáctico, en tanto el 7 de enero la OMS declaró este brote como una emergencia de salud pública de importancia internacional, el 6 de marzo se comunicó el diagnóstico del primer caso de la enfermedad en el país, el 9 de marzo la OMS le solicitó a los Estado que adoptaran medidas con la finalidad de contener la expansión del virus y el 11 de marzo catalogó la propagación del SARS-CoV-2 como una pandemia.

En lo concerniente a la superación del presupuesto valorativo, refiere que esta crisis sanitaria es una grave calamidad pública que perturba nuestro orden económico y social. Asimismo, señala que esta contingencia sanitaria configura una circunstancia diferente a la descrita en los artículos 212 y 213 de la Constitución. Seguidamente, expresa que la rápida extensión de la enfermedad, en conjunto con sus efectos negativos en la economía global, motiva la necesidad de tomar medidas extraordinarias que permiten contener sus riesgos. Explica, por lo tanto, que las medidas legales ordinarios con las que cuenta el Presidente de la República para superar esta situación son insuficientes.

En consecuencia, asevera que resulta necesario recurrir a los mecanismos que habilita la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con la finalidad de remediar la crisis ocasionada por el SARS-CoV-2, “(...) debido a la propagación y mortalidad generado (sic) por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación”. En cualquier caso, refiere que las medidas anunciadas en el Decreto 417 de 2020 no agotan los asuntos que puede abordarse a través de las medidas de emergencia.

Fiscalía General de la Nación

9. En el curso del proceso que ocupa a la Corte, la Secretaría General recibió un escrito de la Fiscalía General de la Nación. Este, sin embargo, no se pronuncia acerca de la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, sino frente al proyecto de decreto legislativo “[p]or medio del cual se conceden los beneficios de la detención y la prisión domiciliarias transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID 19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación”.

10. Solicita que se declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. Menciona que esta es una crisis inesperada e imprevisible que sorprendió al mundo entero y que solo puede ser contenida con la utilización de medidas extraordinarias de emergencia. Indica que en caso de

no haberse recurrido al estado de excepción no hubiese sido posible proteger adecuadamente los derechos de los residentes en el país, en claro desconocimiento del artículo 2° de la Constitución. Igualmente, manifiesta su preocupación frente a los efectos de la enfermedad, pues, según distintos organismos internacionales, esta crisis afectará gravemente el crecimiento económico, el empleo, el comercio exterior y el suministro de alimentos.

En lo concerniente a su impacto en la región, se ocupa de presentar la información presentada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en cuanto a la reversión en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos y la contracción de la economía latinoamericana como consecuencia de la disminución de la actividad de sus socios comerciales, la caída de los precios de las materias primas, la interrupción de las cadenas de valor, el descenso en el turismo, la aversión al riesgo y la precarización de las condiciones financieras del mundo.

Después de hacer una breve exposición acerca de los estados de emergencia económica, social y ecológica que se han decretado en vigencia de la Constitución de 1991, precisa los motivos por los cuales considera que esta contingencia es distinta a las demás. Señala que la crisis ocasionada por la expansión de la COVID-19 es universal, no tiene su origen en un determinado desastre natural, sus efectos se extienden a las más diversas cuestiones, y no solamente generan un problema de salud.

Más adelante, asegura que el Decreto 417 cumple los requisitos que habilitan su expedición. En este sentido, después de explicar los condicionamientos a los que está sujeto el Presidente de la República, señala que los hechos descritos por el Gobierno corresponden a la información relacionada en los informes de las entidades públicas, los organismos internacionales y la publicidad que se ha realizado sobre este tema. Incluso refiere que la pandemia se podría considerar como un hecho notorio. En consecuencia, colige que se encuentra satisfecho el primer componente del presupuesto fáctico: la ocurrencia de los hechos. Sobre el carácter sobreviniente de la contingencia menciona que el surgimiento y la propagación de la enfermedad ocurrió de forma inesperada y que, por lo tanto, sorprendió al mundo entero.

Al pronunciarse acerca del presupuesto valorativo, recalca la gravedad, inminencia e importancia de las circunstancias que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia. Explica que este virus es imprevisible, nuevo, difícil de identificar y de tratar, y que, por tanto, tiene la potencialidad de sobrepasar la capacidad del sistema de salud del país. Igualmente, señala que este hecho no se enmarca dentro de las condiciones que permite declarar un estado de guerra exterior o de conmoción interior.

En cuanto a la suficiencia de los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Gobierno para responder a la crisis, sostiene que, a pesar de que el ordenamiento jurídico colombiano contempla reglamenta la garantía del derecho fundamental a la salud, no existe reglamentación para una circunstancia como la originada por la COVID-19. Consecuentemente, menciona que estas medidas ordinarias "(...) no responden de manera adecuada a las necesidades que trae un virus que podría contagiar en el país a cerca de 4 millones de persona, 550 mil de las cuales estarían en una situación crítica". Aunado a ello,

expresa que solamente después de que se declaró el estado de emergencia fue posible tomar decisiones orientadas a mantener unidades de cuidado intensivo, fortalecer cadenas de suministro, establecer lugares de atención y camas hospitalarias, contar con el personal médico necesario, acelerar el proceso de investigación de una vacuna, y ampliar la capacidad de diagnóstico de la enfermedad.

Finalmente, se ocupa de presentar una serie de apreciaciones en relación con algunos aspectos propios del régimen de excepción en el que nos encontramos. Entre otros, menciona la restricción a la movilidad de los ciudadanos, las medidas de protección a las personas en condición de vulnerabilidad, el acceso a los servicios públicos, la protección laboral y el fomento empresarial.

Federación Nacional de Departamentos

11. Solicita que se declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. Señala que el decreto cumple los requisitos de forma para su expedición. Seguidamente, presenta un recuento de los fundamentos fácticos del estado de emergencia. Conforme a este, señala que estos hechos son de naturaleza pública y notoria, según el despliegue informativo que sobre este tema han hecho los medios de comunicación. En consecuencia, refiere que no cabe duda acerca de la existencia de la situación que originó la decisión del Gobierno. También concluye que la crisis ocasionada por la propagación de la COVID-19 no se encuadra en las condiciones que permiten decretar un estado de excepción por guerra exterior o conmoción interior. Además, señala que se trata una situación imprevista, inesperada y extraordinaria.

Menciona que la potencial expansión de la enfermedad es un hecho grave de calamidad pública, "(...) por cuanto constituye una afectación al orden económico y social". En consecuencia, da por superado el presupuesto valorativo. En un sentido semejante, considera indispensable que en este caso el Gobierno Nacional cuente con la posibilidad de emitir medidas legislativas que permitan superar la emergencia económica, social y ecológica.

Federación Colombiana de Municipios

12. Aboga por la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. En concordancia con ello, evidencia que la situación ocasionada por la COVID-19 es una circunstancia actual, que constituye, además, una amenaza grave para la vida e integridad de los colombianos. En un sentido similar, señala que la declaratoria contiene una motivación completa y suficiente, pues incorpora una evaluación cuidadosa del sistema de salud colombiano, así como del impacto que esta enfermedad tendría en la economía del país. Por último, expone que el Decreto matriz tiene un término de vigencia determinado, esto es, de 30 días.

Intervenciones académicas

Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín

13. Explica que su intervención en este proceso de constitucionalidad está encaminada a evidenciar los riesgos de incumplimiento de los estándares del derecho de acceso a la información durante la declaratoria del estado de emergencia. Expone que ello puede ocurrir

debido a (i) la inobservancia de los principios de transparencia activa y publicidad, (ii) el desconocimiento de las garantías del derecho de acceso a la información de la población en condiciones de vulnerabilidad y (iii) la restricción indebida del derecho de acceso a la información y la violación de la obligación de contar con un recurso de protección oportuno.

Acerca del primer escenario, sostiene que se han presentado problemas con la publicación en el Diario Oficial de las decisiones expedidas por el Presidente de la República. Tal situación, en su criterio, resulta preocupante debido a que las limitaciones a la movilidad ocasionan que el único medio eficaz para acceder a esa información es el ingreso a la dirección electrónica de la Imprenta Nacional de Colombia. En este sentido, expresa que ello afecta el principio de seguridad jurídica y que, además, es necesario que el Gobierno habilite el mayor número de medios de divulgación posible.

Sobre las garantías de acceso a la información de las personas en condición de vulnerabilidad, le solicita a la Corte que inste al Gobierno a efectos de que se tomen las medidas necesarias para generar y divulgar información relacionada con la situación sanitaria para que se proteja el derecho a la salud y la vida de los ciudadanos que ostenten alguna forma de indefensión. Por último, cuestiona el contenido del artículo 5 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, que amplía el término para responder los derechos de petición, pues considera que no existe conexidad entre la medida que se adopta y la contención de la COVID-19, por lo que pide que se declare su inexecutable.

Universidad Libre de Colombia

14. Solicita a la Corte que declare la executable del Decreto 417 de 2020 y que, además, lleve a cabo el control automático de los demás decretos o disposiciones de desarrollo que se emitan con ocasión del estado de emergencia.

De entrada, determina que esa medida cumple con los presupuestos formales para su expedición. Seguidamente, expone sus apreciaciones en relación con el cumplimiento de las exigencias materiales para la declaración del estado de emergencia. Acerca del presupuesto fáctico sostiene que se supera el juicio de realidad, pues los hechos que invoca el Gobierno Nacional como sustento de su decisión son ciertos. En relación con el juicio de identidad comparte la conclusión a la que arribó el Presidente de la República con respecto a la contingencia que vive el país, en tanto estima que efectivamente la enfermedad "(...) amenaza perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico"; y no se trata de una situación de guerra exterior o de conmoción interior. Igualmente, sostiene que el surgimiento del Covid-19 no se trata de una situación normal, crónica o estructural que viva el país, por lo que se supera el juicio de sobrevenida.

Al examinar el cumplimiento del presupuesto valorativo expresa que es evidente el impacto que tiene el virus en la población colombiana y con ello en su salud, vida, integridad, empleo, abastecimiento, economía y bienestar. En consecuencia, refiere que "(...) el Presidente de la República, lejos de haber incurrido en un error de apreciación o en una arbitrariedad valorativa en cuanto a la gravedad de la declaratoria de emergencia, ejerció correctamente su potestad dentro del margen razonable de análisis que le corresponde".

Asimismo, al resolver el juicio de necesidad de las medidas extraordinarias establece que

“(…) es claro que en Colombia el Gobierno no tiene mecanismos jurídicos ordinarios para afrontar este suceso imprevisto”. Aunado a lo anterior, la Universidad Libre argumenta que con el Decreto 417 de 2020 no se ha suspendido el goce efectivo de los derechos humanos de conformidad con el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución.

De otro lado, cuestiona que el Gobierno Nacional ha adoptado medidas en las que se invoca la crisis sanitaria, pero no se menciona el decreto declaratorio de la emergencia, con lo cual escapan al control automático de esta Corporación o de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. También destaca la importancia de una debida argumentación de los decretos legislativos y, además, del riesgo de no interpretar de forma restringida las facultades del Presidente de la República y de la imprecisión de algunas medidas normativas que se han de tomar.

Universidad Santo Tomás, Seccional Bucaramanga

15. Solicita que esta Corporación declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. Luego de pronunciarse en torno la discusión que considera ocupará a la Corte y de precisar cuál es el problema jurídico a resolver, expone sus consideraciones con respecto a los cumplimiento formales y materiales para la expedición de la medida. En relación con el primer aspecto sostiene que el Gobierno Nacional cumplió todos los requisitos, por cuanto la situación ocasionada por el SARS-CoV-2 tiene el carácter de “(…) repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario”. De igual modo, en lo que tiene que ver con las exigencias sustanciales presentó el cuadro que, en atención con su particular utilidad, se transcribe in extenso:

CONTROL MATERIAL

PRESUPUESTOS Y REQUISITOS DEL CONTROL MATERIAL (...)

DECRETO 417 DE 2020

ACTUACIONES PROCESALES

IDENTIDAD

- Parte enunciativa del Decreto || - Artículo 1 [...] || - Artículo 2 [...] || - Artículo 3 [...] || - Artículo 4 ibidem.

- Publicación del decreto 417 de 2020 en el diario oficial; || - Comunicaciones dirigidas a la corte constitucional sobre el control de constitucionalidad del decreto ibidem.

NECESIDAD

- Consideración 3.1 [...] || - Consideración 3.2 [...] || - Consideración 3.4 [...] || - Consideración 3.5 [...] || - Consideración 1.7 [...] || - Consideración págs. 11 y 14 [...]

- Medidas ordinarias adoptadas por el Gobierno nacional para atender la pandemia COVID-19 y su insuficiencia con anterioridad a la declaratoria de emergencia. || - Medidas económicas adoptadas, principalmente en lo concerniente a la situación monetaria, cambiaria y crediticia,

hasta el momento de la expedición del decreto declaratorio del estado de emergencia y su insuficiencia.

REALIDAD

(factico)

- Considerandos 2 B. aspectos económicos, a. en el ámbito nacional [...] || - Considerandos 1 a 15 del punto 1 (A. salud pública) [...]

- Plan de contingencia o de acción nacional diseñado y puesto en ejecución para hacer frente a la pandemia del COVID-19; || - Medidas desarrolladas hasta la expedición del decreto declaratorio del estado de emergencia, en orden a prevenir la propagación del brote, detectar con rapidez los casos, detener la transmisión del virus, atender a los afectados, intensificar actividades de preparación y respuesta, y aprovisionar vacunas en el momento de cura de la enfermedad, particularmente respecto de la población más vulnerable. || - Medidas económicas adoptadas hasta la expedición del decreto declaratorio del estado de emergencia para i) adquirir equipos de protección o medidas de bioseguridad para el personal sanitario y administrativo, servicios de urgencia, consulta, hospitalización y cirugía, entre otros, ii) equipar los laboratorios de diagnóstico, iii) mejorar la vigilancia y reunión de datos, iv) establecer y mantener unidades de cuidados intensivos, v) fortalecer las cadenas de suministro, vi) disposición de lugares de atención y de camas hospitalarias, vii) contar con el personal médico necesario, viii) acelerar la investigación y desarrollo de vacunas y terapias y ix) demás medidas decisivas para ampliar la respuesta de salud pública a la pandemia.

VALORACIÓN

(sobreviniencia e inminencia)

- Considerandos 1 a 3 del punto 2 || - considerandos 10 a 12 del punto 1 (A. salud pública). || - considerandos 7 y 8 del presupuesto valorativo || - considerandos 5 a 9 del punto 1 (B. aspectos económicos, a. en el ámbito nacional). || - considerandos 7 y 8 del presupuesto valorativo y los considerandos 5 a 9 del punto 1 (B. aspectos económicos, a. en el ámbito nacional). || - considerandos 11 y 16 del punto 1 (B. aspectos económicos, a. en el ámbito nacional).

- Informe sobre la tasa de contagio y de mortalidad así como su crecimiento exponencial en el país clasificada por la gravedad, origen del contagio, edad y sexo, entre otros; || - Informe sobre el método de estimación, la fuente de la misma y las razones de diferenciación frente a la tasa internacional; || - Informe sobre impacto o déficit presupuestal ocasionado por la pandemia, clasificado según los distintos sectores de la economía.

GRAVEDAD

- Considerandos 1 a 21 [...]

- Informe sobre cómo se dejan a salvo los derechos sociales de los trabajadores mediante el decreto declaratorio. || - Informe sobre adecuación y suficiencia de las medidas económicas

adoptadas para conjurar la crisis económica, social y ecológica o de grave calamidad pública, e impedir la extensión de sus efectos. || - Informe sobre la disposición de los recursos a cargo de la Nación y entidades territoriales como el FONPET a título de préstamo.

Universidad de los Andes

16. Solicita que esta Corte realice un control riguroso de los decretos de desarrollo que se emitan con ocasión de la declaración del estado de emergencia con la finalidad de que se garantice que tienen un enfoque diferencial. Asimismo, pide que se constate que todas las medidas relacionadas con el estado de excepción tengan su fundamento en el Decreto 417 de 2020. Señala que la declaratoria del estado de emergencia satisfizo los requisitos formales para su expedición, pero que, en cualquier caso, no se tiene certeza en relación con la comunicación a los Secretarios Generales de la ONU y la OEA, así como frente a la convocatoria del Congreso de la República.

Más adelante, refiere que se encuentran cumplidos los presupuestos que hacen parte del control material que lleva a cabo la Corte. En este sentido, sostiene que la información que existe acerca de la expansión de la enfermedad en el país evidencia la gravedad de la situación, las características de la contingencia sanitaria no permiten que esta dé lugar a la declaración de un estado de guerra exterior o de conmoción interior, y el reciente surgimiento del virus restringió la estructuración de un adecuado proceso de preparación para su atención.

En cuanto al presupuesto valorativo, considera que el Gobierno Nacional presenta una argumentación convincente acerca de los efectos que conlleva la pandemia en el goce de los derechos fundamentales de los colombianos. Asimismo, menciona que encuentra superado el juicio de necesidad, por cuanto se constata que existen unas medidas ordinarias que, según el ejecutivo, fueron utilizadas por el Estado, por lo cual se determinó la insuficiencia de estas para superar la crisis.

Dicho lo anterior, trae a colación una serie de preocupaciones en relación con el alcance del decreto que se estudia. Dice que existe un grave peligro de que se desconozca el derecho fundamental a la igualdad de los sujetos de especial protección constitucional, como resultado de "(i) la omisión de dictar medidas concretas en favor de estas poblaciones (ii) la destinación de recursos y creación de mecanismos específicos para proteger a los grupos menos vulnerables a los efectos de la pandemia como lo son: el sector formal de la industria y el comercio y el sector financiero y bancario". En consecuencia, refiere que resulta necesario que el control que lleve a cabo esta Corporación sea riguroso en lo concerniente a la vigencia de un enfoque diferencial de la contención de la crisis.

En otro orden de ideas, señala "(...) hay un riesgo de solicitar la ampliación de las medidas excepcionales ante una falsa imprevisibilidad de la contingencia (o de simplemente hacerlo, eludiendo los límites constitucionales), y es por todo lo anterior que se debe solicitar al Ejecutivo a que halle medidas de tránsito a la normalidad para la verdadera mitigación de los efectos de la pandemia, después de que termine el estado de emergencia declarado". Aunado a lo anterior, cuestiona que parte de lo decidido por el Gobierno Nacional para contener la expansión del SARS-CoV-2 no se está profiriendo a través de decretos legislativos, por lo que existe la posibilidad de que se eluda el control constitucional.

Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado considera que los argumentos relacionados con la capacidad del sistema de salud del país, el posible número de contagiados de la enfermedad y la fuente de sostenimiento de la mayoría de trabajadores son acertados y tienen conexión con las medidas que se deben tomar para la contención del virus. No sucede lo mismo con lo señalado frente a los efectos de la COVID-19 en la economía. Concretamente, sostiene que la crisis de los precios del petróleo "(...) no es un hecho nuevo o extraordinario que apareciera por el nuevo coronavirus (...)", sino que se trata de una problemática que desde hace varios años ha ocupado al Estado colombiano.

Seguidamente, al examinar el presupuesto valorativo, indica que la decisión que adoptó el Presidente de la República no fue arbitraria o irrazonable. En este sentido, mencionó los argumentos que se exponen en el decreto a través del cual se declara la emergencia en relación con la expansión de la enfermedad, así como frente los efectos colaterales de la misma. Por último, menciona que se evidencia que las facultades ordinarias a disposición del ejecutivo no eran suficientes para afrontar la crisis, según los siguientes motivos: "i) La existencia de medidas ordinarias para afrontar la emergencia, previstas por el artículo 69 de la ley 1753 de 2016. ii) La utilización de dichas facultades, materializadas en la declaratoria de la emergencia sanitaria por medio de la resolución 385 de 2020, y demás medidas ordinarias que desarrollan dicha declaratoria. iii) La insuficiencia de dichas medidas para hacer frente a las consecuencias de dicha emergencia, especialmente en la parte de recursos presupuestales que requieren las acciones, máxime cuando a priori no resulta evidente la falta de razonabilidad en las cifras estimadas para hacer frente a los requerimientos presupuestales de la pandemia".

Universidad Católica Lumen Gentium

18. Defiende la exequibilidad del Decreto 417 de 2020 en el entendido de que el estado de excepción es ocasionado por una calamidad de orden público con el fin de proteger la salud de la población nacional. Al respecto, sostiene que, a pesar de cumplir los requisitos formales y materiales, en la parte resolutoria de esta decisión no se menciona el estado de calamidad que origina su expedición.

Señala que si la Corte no condiciona la constitucionalidad "(...) puede generarse que el Gobierno nacional aproveche la indeterminación al decretar 'el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto', decretos que no guarden unidad de materia para prevenir la propagación del cov-19 en el territorio nacional, y evite, por supuesto, sus efectos secundarios'". Adicionalmente, considera necesario que esta Corporación oriente al Gobierno Nacional con la finalidad de que en las medidas de desarrollo realmente primer las necesidades que guarden relación con la crisis.

Intervenciones ciudadanas

Comisión Colombiana de Juristas

19. Solicita que la Corte declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. De ese modo,

después de referirse brevemente a la importancia del control que efectúa esta Corporación, expone que la valoración del Presidente de la República sobre la situación es acertada, por lo que resulta justificado que asuma poderes de emergencia que permitan contener la pandemia y reducir sus efectos en la economía del país. Aclara, sin embargo, que a pesar de considerar adecuada la motivación, las facultades que recaen en el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia no son absolutas y deben estar relacionadas únicamente con los hechos que las originaron.

Seguidamente, refiere que la expedición del decreto cumplió los requisitos de forma, en tanto su expedición encuentra fundamento en una atribución constitucional, se publicó en el Diario Oficial 51.259 del 17 de marzo de 2020 y en la dirección electrónica de la Presidencia de la República. A la misma conclusión llega cuando examina si esta decisión supera el juicio de conexidad material y el juicio de ausencia de arbitrariedad. Allí, entre otras cosas, manifiesta que la COVID-19 produce importantes alteraciones en la dinámica económica, social y ecológica del país, en tanto se trata de un virus altamente contagioso e infeccioso; se trata de una contingencia inminente e intempestiva que no se enmarca dentro del normal funcionamiento de la sociedad, así como tampoco dentro de las condiciones que permiten declarar un estado de guerra exterior o de conmoción interior.

María Elena Rosas Gutiérrez

20. A pesar que no presenta una solicitud acerca de la constitucionalidad del Decreto 417 de 2020, sí cuestiona una serie de falencias en el contenido del mismo y en las decisiones emitidas en el país con ocasión de la pandemia. Argumenta que el cierre de fronteras y aeropuertos, así como prohibición de circulación de los ciudadanos, se dio de forma tardía. También expresa su preocupación por el hecho de que la industria petrolera y las empresas que prestan el servicio público de energía en la ciudad de Bogotá se encuentren funcionando. Para cerrar, cuestiona que no se han tomado medidas en relación con los campesinos, el personal de la salud y los ciudadanos que actualmente no están percibiendo ningún ingreso.

Edwin Alba

21. Explica que, a pesar de que preliminarmente se evidencia que el Decreto 417 de 2020 reúne las exigencias que condicionan la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica, existen cuatro cuestiones que la Corte debe examinar con la finalidad de que la medida contenida en el artículo 215 de la Constitución no se utilice para subsanar situaciones diferentes a la generada por el Covid-19.

Jaime Augusto Cruz Rengifo

22. Sostiene que actúa en representación de las personas que desarrollan su capacidad productiva a través de contratos de prestación de servicios. Explica, por tanto, que hace parte de una inmensa proporción de colombianos que, incluso en épocas ordinarias, padecen problemas relacionados con la estabilidad y la generación de ingresos. En este sentido, refiere que son el eslabón productivo más vulnerable como resultado de la emergencia generada por el Covid-19.

Aunado a ello, menciona que, además experimentar el abandono de las autoridades públicas,

en el 2020 cerca del 50% de los contratistas que se vinculan a entidad estatales no pudieron incorporarse debido a que la mayoría de los mandatarios no dieron la orden de gestión contractual. En últimas, le solicita a esta Corporación que “(...) se [les] reconozca y se [les] incluya como fuerza laboral, con los derechos constitucionales, derecho al trabajo, derecho a la salud, derecho al bienestar en esta coyuntura y en adelante, con gozo equitativo e igualitario como el de todos los trabajadores colombianos”.

Norma Hurtado Sánchez y Ángela Patricia Sánchez

23. Explican que su intervención pretende contribuir el estudio del decreto a través del cual se declara estado de emergencia, así como de las demás decisiones que se han tomado en desarrollo de esa medida. Con base en ello, presentan una serie de conclusiones acerca de los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 444 del 21 de marzo de 2020, 461 del 22 de marzo de 2020 y 465 del 23 de marzo de 2020. Sin embargo, no presentan ninguna apreciación en relación con la constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que actualmente ocupa a la Corte.

José Manuel Marín y David Alberto Cuartas Chaparro

24. Si bien no presentan una solicitud concreta acerca de la exequibilidad del Decreto 417 de 2020, sí exponen unas consideraciones fácticas acerca de la situación ocasionada por el COVID-19. Mencionan una serie de falencias en la respuesta de las autoridades en la contención del virus. Estos problemas, en su criterio, han estado relacionados con la desarticulación entre entidades nacionales y territoriales; la situación de los grupos en condición de vulnerabilidad; el fenómeno de la violencia contra la mujer, que se acentúa por la pandemia; y las diferencias del Gobierno Nacional con las recomendaciones brindadas por organismos internacionales que hacen parte del soft law y son aplicables vía bloque de constitucionalidad, ante la ausencia de normatividad específica sobre la materia.

Luego, exponen una serie de consideraciones jurídicas frente a la contingencia que vive el país. En este orden de ideas, sostienen que su intervención está encaminada a proponer a la Corte instrumentos que modulen el trabajo del ejecutivo hacia medidas eficaz e idóneas. Concretamente, se refieren a las recomendaciones de organismos internacionales “(...) como única fuente normativa fiable ante la actual crisis”.

De otro lado, argumentaron que el principio de solidaridad resulta esencial en el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación, por lo que presentan un amplio estudio sobre la materia. Seguidamente, dan a conocer una exposición similar acerca del derecho al diagnóstico y el principio de integralidad en materia de salud, así como frente a la importancia de la seguridad alimentaria ante la crisis ocasionada por el Covid-19. Exponen, en este sentido, la importancia de la adecuada protección de la población campesina. También mencionan la normatividad internacional relacionada con riesgo que supone para los grupos indígenas y las mujeres la nueva pandemia.

Con base en ello, le solicitan a la Corte que actúe con la finalidad de concretar (i) un aislamiento real y efectivo; (ii) la realización de las pruebas diagnósticas de la enfermedad a toda la población; (iii) el acceso al agua potable y a medidas sanitarias idóneas; (iv) la

aplicación de criterios científicos en el diagnóstico, el aislamiento y la contención del virus; (v) la seguridad alimentaria; y (vi) el derecho fundamental a la salud de todos los colombianos.

Asociación de Víctimas por la Paz

25. Considera que el Decreto 417 de 2020 es inconstitucional. Sostiene que este cumple los requisitos formales contenidos en el artículo 215 de la Constitución. Seguidamente, en relación la observancia de las exigencias materiales, expone que la decisión del Gobierno Nacional cumplió con los presupuestos de existencia y justificación, en tanto es notoria la ocurrencia de una contingencia sanitaria. Sin embargo, refiere que las medidas que se han adoptado con ocasión de esta declaratoria son contrarias a la Constitución. Sobre este aspecto, cuestiona la decisión que se tomó con respecto a la utilización de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías y del Fondo de Pensiones Territoriales. También indica que no se tiene certeza acerca del control y el seguimiento de este dinero, por lo que considera que se trata de una medida inconstitucional debido que no satisface las exigencias de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad establecidas en la sentencia C-466 de 2017.

Del mismo modo, señala que la decisión que declara la emergencia no señala cuál será la población favorecida con los beneficios económicos, con lo cual su administración queda a disposición de entidades nacionales que no conocen las necesidades de los territorios. Explica que esa falencia desconoce los principios de desconcentración, solidaridad y planeación. Asimismo, hace un llamado a la Corte debido a la inexistencia de medidas específicas para las víctimas del conflicto armado en el exterior, refugiadas o solicitantes de refugio que padecen un alto grado de vulnerabilidad.

Seguidamente, presenta una cronología del surgimiento y extensión de la enfermedad. Con base en ello, censura las actuaciones del Gobierno, en tanto considera que este no actuó oportunamente, pues no prestó atención a las alertas de las que se tuvo conocimiento en los meses de enero y febrero. De otro lado, considera que a través del decreto se desconocen los derechos de las víctimas. Señala que los mecanismos de asistencia humanitaria establecidos en la Ley 1448 de 2011 responden a los daños que sufrieron en el marco del conflicto interno armado, por lo que su desembolso anticipado no puede implicar como una forma de mitigación de la pandemia. De paso, echa de menos que en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 no exista mención acerca del acuerdo de paz.

Con base en ello, considera que el decreto declaratorio es inconstitucional porque traslada recursos de las entidades territoriales al Gobierno Nacional, con lo cual usurpa la competencia de estas para administrarlos.

Hernán Arias Orozco

26. Solicita que en el estudio de constitucionalidad de las medidas de emergencia dictadas por el Gobierno se garantice la realización de actividades deportivas, como caminar o trotar, al considerar que con beneficiosas para la salud.

Asociación Entidad Medioambiental de Recicladores EMRS ESP

27. Según el asunto con el que inicia su escrito, esta entidad se pronunciaría acerca de la constitucionalidad del Decreto 417 de 2020. Sin embargo, todas las consideraciones que expone, así como la solicitud que efectúa a la Corte, están relacionadas con una disposición que no es objeto de pronunciamiento en esta ocasión: el Decreto 441 de 2020, “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.

Sociedad Colombiana para la Gestión del Riesgo de Desastres

28. En sus observaciones acerca del Decreto 417 de 2020, sostiene que la gestión del riesgo de desastres establecida en la Ley 1523 de 2012 incorpora el enfoque holístico que se requiere para contener la contingencia generada por la COVID-19. Explica que los escenarios de pandemia son uno de los eventos que reglamenta esa legislación. Aunado a lo anterior, explica cuáles son los tres procesos que estructuran la gestión del riesgo de desastres y, además, los principios que, según la Organización Mundial de la Salud, orientan la gestión de una pandemia.

Con fundamento en tales concepciones, presenta las siguientes conclusiones acerca de la contingencia que atraviesa el país: (i) la pandemia es un desastre actual que debe ser atendido a través de una visión global, (ii) las medidas de control de la situación deben ser tomadas oportunamente, (iii) se debe recurrir a los mecanismos e instrumentos legales para hacer frente a la enfermedad, y (iv) las crisis económica y sanitaria no se deben tratar en el mismo instrumento.

Seguidamente, cuestiona que, a pesar de la normatividad que regla la gestión de desastres, en el Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional no recurre a ninguna de las herramientas o instancias que contempla la Ley 1523 de 2012 y que, por el contrario, contempla la creación de un Fondo de Mitigación de Emergencias. Asimismo, señala que con la declaración de emergencia no se contempla la posibilidad de declarar también el estado de desastre nacional, con lo cual se podría poner a funcionar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tal como está previsto. En esa medida, sostiene que “(...) la emergencia económica, social y ecológica debe articularse con la declaratoria de desastre, de manera que las medidas adoptadas complementen y permitan atender adecuadamente la situación que se está presentando”.

Comité de Veeduría y Cooperación en Salud

29. En su escrito, el Comité presenta sus conclusiones acerca de las acciones adoptadas por el Gobierno en relación con la contención sanitaria del SARS-CoV-2. En primer lugar, menciona las actuaciones de las autoridades públicas que, en su criterio, son positivas. En este sentido, identifica la inclusión en el listado de medicamentos vitales no disponibles de los “antisépticos desinfectantes de uso externo” por parte del Invima; la restricción de exportación de bienes necesarios; la respuesta del Instituto Nacional de Salud; y la declaración de interés en salud pública de los medicamentos, dispositivos médicos, vacunas y otras tecnologías para el diagnóstico, prevención y tratamiento de la COVID-19.

Por otra parte, critica algunas medidas emitidas con ocasión de la enfermedad. Entre estas,

trae a colación el cierre tardío del aeropuerto El Dorado, la demora en la adquisición de las pruebas necesarias para diagnosticar el virus y la bioseguridad de las personas que hacen parte del sistema de salud. Sobre este último punto, expone su preocupación acerca de los siguientes cuatro aspectos puntuales: (i) la ropa del personal médico de uso intrahospitalario, (ii) el transporte desde los hospitales y las clínicas hasta sus hogares, (iii) los sitios para descansar luego de que terminan sus turnos, y (iv) la importancia del oxígeno en el proceso de hospitalización de los pacientes.

Posteriormente, presenta sus consideraciones acerca de las cuestiones estructurales del sistema de salud que, a su juicio, dificultan la contención de la enfermedad. Cuestiona que se pongan recursos a disposición de las EPS y no de los hospitales públicos que padecen problemas de déficit en su capacidad instalada y que, por lo tanto, requiere una inyección de capital para responder efectivamente a esta situación. De igual modo, señala que actualmente no existe ningún plan de articulación con las EPS a efectos de hacer frente a la coyuntura que vive el país, con lo cual se desconoce que son estas entidades las que tienen contacto directo con sus afiliados. También expresa su preocupación acerca del papel de las entidades territoriales, el cumplimiento de los acuerdos con el personal de la salud. Por último, ponen a disposición de la Corte su capacidad para aportar insumos y acompañar iniciativas que permitan la superación de la emergencia sanitaria.

Eudoro Echeverri Quintana

30. Solicita que esta Corporación declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. Sobre esta petición, inicialmente se ocupa de presentar sus consideraciones en relación con el decreto a través del cual se declara estado de emergencia. Menciona que, a pesar de estar de acuerdo con el hecho de que esta Corporación examine su constitucionalidad, no considera que se trata de un decreto legislativo, sino de un “decreto especial”. En este sentido, sostiene que en un Estado Social de Derecho no pueden existir actos del gobierno que escapen al control y que, además, este “decreto especial” tiene la capacidad de cambiar ampliamente el ordenamiento jurídico, en tanto le permite al Presidente de la República asumir facultades propias del Congreso.

Seguidamente, manifiesta que “[s]i una grave perturbación laboral puede dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia, con mayor razón una Pandemia (...)”. En consecuencia, refiere que esta circunstancia sí puede dar lugar a decretar el estado de emergencia en armonía con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la Ley 137 de 1994. Asimismo, señala que en este caso la Corte cuenta con múltiples fuentes de información sobre esta contingencia, lo que incluso la revelaría de contar con pruebas adicionales.

Con base en esas consideraciones, asevera que el decreto declaratorio del estado de emergencia supera las exigencias formales y materiales para su expedición. Acerca de la primera categoría indica que la superación de este control “(...) más conforme al de un Notario, no tiene dificultad (...)”. A su vez, sobre los presupuestos sustanciales comenta que se encuentra satisfecho los requisitos de finalidad y necesidad, en tanto los motivos que soportan la decisión así permiten concluirlo.

Daniel Eduardo Londoño de Vivero

31. Solicita que se declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. En esa medida, después de presentar una extensa exposición sobre el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y los requisitos formales y materiales que se deben cumplir para la expedición este tipo de medidas, señala lo siguiente acerca de la satisfacción de estas exigencias en el caso que ocupa a la Corte:

Sostiene que se cumplen los requisitos formales de expedición del decreto declaratorio de la emergencia, para lo cual expone cuáles fueron las actuaciones del Gobierno en este sentido. Acerca de los requisitos materiales destaca que se cumplen pues existe certeza acerca de los hechos, su incompatibilidad con las condiciones que permiten declarar un estado de guerra exterior o de conmoción interior y su connotación de imprevistos anormales y excepcionales, por lo cual al Gobierno Nacional le era imposible prever el impacto de la enfermedad en los colombianos, el sistema de salud y la economía.

Asimismo, considera que el Presidente de la República valoró correctamente la gravedad de los hechos que originan la declaración del estado de emergencia, por cuanto estos afectan el derecho fundamental a la salud de todos los colombianos, así como “(...) su diario vivir, sus relaciones interpersonales, laborales, profesionales y académicas. la valoración que realizó el Presidente de la República”.

Finalmente, manifiesta que a través de los mecanismos ordinarios con los que cuenta el ejecutivo no es posible remediar una situación de esta magnitud, por lo cual resulta indispensable que este asuma facultades de rango legislativo para conjurar la crisis. De paso, también señala que con este decreto no se suspenden derechos humanos y tampoco se interrumpe el funcionamiento de las ramas del poder público.

Andrés Forero Forero

32. Pide la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. En este sentido, después de hacer una breve exposición acerca del surgimiento y la expansión del SARS-CoV-2, se ocupa de explicar los motivos por los cuales considera que en este caso la declaratoria del estado de emergencia no es contraria a la Constitución. Sostiene que con la expedición de este estado de excepción se cumplieron todos los requisitos que hacen parte del control formal, salvo el relacionado con la convocatoria del Congreso de la República. Sobre este aspecto, indica que “(...) no se encuentra incluida ninguna convocatoria para el Congreso de la República para que sesione dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del término del Estado de Emergencia”.

De otro lado, presenta sus consideraciones acerca de la posible ausencia de un control automático del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio, en tanto este se expidió en desarrollo de las potestades ordinarias del Presidente de la República, y no como un decreto legislativo. Adicionalmente, se pregunta si con ocasión de la crisis que actualmente vive el país, “(...) donde la principal medida es el distanciamiento social, materializada por medio de la restricción a la libertad de circulación, ha debido declararse el Estado de Emergencia y paralelamente el Estado de Conmoción Interior, éste último, con la finalidad de impartir medidas restrictivas sobre la

libertad de locomoción”.

Gabriel Pantoja Narváez

33. Considera que el Decreto 417 de 2020 es inexecutable. En este sentido, expone que cumple con requisitos formales, con excepción de la exigencia relacionada con la remisión a la OEA, aunque esto último, en su criterio, no tiene la entidad suficiente para que se declare su inconstitucionalidad.

En relación con el control material que efectúa la Corte, sostiene que del presupuesto fáctico se superan los juicios de realidad, identidad y gravedad. En lo concerniente al juicio de sobreviniencia sostiene que el Gobierno no explicó que en el país existe un estado de cosas inconstitucional en materia de atención en salud. Cuestiona, en esa medida, que en el decreto declaratorio de la emergencia no se expresó que el sistema de salud en el país vive una grave crisis como consecuencia de los altos índices de corrupción y la inoperancia de los servicios de urgencias y cuidado de pacientes que padecen enfermedades de alto costo. Por consiguiente, señala que la carencia de unidades de cuidados intensivos no obedece a un problema coyuntural, sino a una circunstancia estructural. A pesar de lo anterior, refiere que, en tanto esta Corporación ha señalado que los hechos sobrevinientes pueden ser circunstancias estructurales que se han visto agravadas repentinamente, se podría dar por superado este punto.

Sobre el presupuesto valorativo menciona que se encuentra satisfecho. Esto como resultado de la extensión e incremento del número de contagios de la enfermedad. En contraste, señala que en este caso no se encuentra satisfecho el presupuesto de suficiencia. Explica que falta argumentación y claridad en lo referente a los motivos por los cuales a través de sus potestades ordinarias el Gobierno no puede hacer frente a la pandemia. Concretamente, sobre este sentido concluye que, “(...) aunque si bien, el riesgo existe, la carencia de técnica jurídica impediría que el decreto legislativo fuese constitucional”.

Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, la Federación Médica Colombiana y Fedesalud

34. Les solicitan a la Corte establecer los límites interpretativos del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 con la finalidad de condicionar el ejercicio de las facultades extraordinarias y determinar con claridad las prioridades de acción, así como los objetivos de la declaratoria de emergencia. Defienden, por tanto, la exequibilidad condicionada de la disposición del Decreto 417 de 2020 según la cual “(...) además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”. Asimismo, piden la inexecutable y/o exequibilidad condicionada de los considerandos del decreto relacionados con la afiliación oficiosa al Sistema General de Seguridad en Salud y con las medidas económicas en materia de salud.

Al respecto, exponen su preocupación, pues, aunque están de acuerdo con la necesidad de recurrir a los mecanismos extraordinarios que habilita el artículo 215 de la Constitución, encuentran que el contenido del decreto no tiene precisión ni suficiencia. Señalan que este

no contempla los componentes esenciales para contener la propagación de la enfermedad. En su criterio, el Gobierno Nacional ha debido incorporar los parámetros generales de su respuesta en materia económica, sanitaria y social. No se encuentran, señalan, los cambios que permitirían adecuar el funcionamiento del sistema de salud con la finalidad de presentar una respuesta oportuna a la crisis y garantizar la adquisición del material médico necesario.

En un sentido semejante, consideran que se debe declarar la inexecutable del fragmento contenido en las consideraciones del decreto según el cual se le ordena "(...) a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto". Esto por cuanto, a su juicio, con ello se contraría los principios de universalidad y progresividad del derecho fundamental a la salud, y se crea una barrera de acceso a este servicio, con lo cual se genera un costo adicional para el Estado por el pago que por estos nuevos afiliados se debe hacer a las EPS.

Igualmente, mencionan la necesidad de ajustar el plan de acción del Gobierno Nacional de tal modo que contribuya a fortalecer la capacidad sanitaria de los territorios. En consecuencia, expone la necesidad de llevar a cabo medidas de atención primaria en salud e incluir fuentes de financiación, criterios de distribución de los recursos y veeduría sobre los mismos. Entre otras cosas, en relación con este aspecto también le solicita a la Corte que, "(...) a través de la sala de seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008, se haga seguimiento al cumplimiento de los mínimos establecidos dentro de la jurisprudencia constitucional, las leyes y la constitución, para atender la emergencia". Asimismo, le pide a esta Corporación que se pronuncie sobre el principio de descentralización con la finalidad de tener una acción más efectiva y rápida frente a la crisis.

Por último, explica que el Gobierno Nacional debe establecer un canal de información "(...) público, transparente, veraz, oportuno y pertinente, para hacer seguimiento a la gestión de la pandemia desde la perspectiva de salud, y tener un instrumento de toma de decisiones y de control social de la destinación de recursos públicos de la salud y la efectiva atención de la población".

Abogados Sin Fronteras Canadá

35. Sostiene que con su intervención persigue contribuir en las decisiones que se adopten con ocasión de la emergencia sanitaria que vive el país. En consecuencia, se ocupa de realizar una exposición sobre los límites del poder extraordinario del Gobierno Nacional. Menciona la importancia de los artículos 4 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente, en tanto contemplan la imposibilidad de los Estados de suspender ciertas obligaciones en los estados de excepción.

De otro lado, recuerda que la declaración de los estados de emergencia debe ocurrir como consecuencia de una "(...) situación excepcional y un peligro real o inminente que amenace la nación", por lo que la respuesta a esta deber ser, "(...) además de excepcionales, necesarias, proporcionales ante la gravedad de la situación y el fin buscado, temporales, estar sujeta a revisión y bajo supuestos no discriminatorios". Seguidamente, refiere que las medidas de contención de la pandemia pueden, en caso de no tenerse en cuenta sus

condiciones especiales, generar ciertas afectaciones a ciertos grupos poblaciones vulnerables. De ese modo, presenta una serie de consideraciones acerca del (i) conflicto interno armado, (ii) la violencia de género, (iii) los migrantes, y (iv) las personas privadas de la libertad.

Como cierre de su intervención, menciona que supervisará el cumplimiento de los estándares que existen en el marco del derecho internacional de los derechos humanos en el desarrollo del estado de emergencia.

Consejo Nacional de Bioética

36. Según lo expone en su escrito, la intervención del Consejo Nacional de Bioética busca que esta Corporación conozca el contenido de la declaración relacionada con las medidas que debían tomarse como resultado de la COVID-19. A continuación se enlistan cada uno de estos puntos: (i) interacción entre diferentes actores de la sociedad colombiana, (ii) el enfoque diferencial en la toma de decisiones, (iii) evitar sesgos en las decisiones que puedan afectar los derechos de las poblaciones más vulnerables, (iv) la prestación de los servicios de salud, (v) la adopción de acciones frente al desabastecimiento de productos y medicamentos, (vi) la responsabilidad de la población en el autocuidado y en el cuidado comunitario, (vii) la responsabilidad en la comunicación de la información, (viii) la inversión con responsabilidad social, y (ix) la consideración por el personal de la salud en el contexto de la pandemia.

Hoover Rodríguez Jiménez

37. Con su escrito, este ciudadano persigue presentar una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 al considerar que con su expedición se incumplió el requisito relacionado con la convocatoria del Congreso por parte del Presidente de la República.

Federación Nacional de Comerciantes - Fenalco

38. Pretende que esta Corporación declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. Por consiguiente, resalta que esa decisión cumple los presupuestos que hacen parte del control material que lleva a cabo la Corte. Sostiene que la expansión de la Covid-19 es un hecho notorio que ha sido ampliamente registrado por los medios de comunicación y que, además, constituye una situación insuperable, imprevisible, sobreviniente y extraordinaria.

Asimismo, recalca que la contingencia ocasionada por esa enfermedad se puede catalogar como grave por cuanto ha impactado el orden económico, social y ecológico; y, además, ha "(...) afectado de manera significativa la vida, la salud pública, la subsistencia digna, el trabajo, la propiedad, la educación, la movilidad y la circulación, y en general los derechos fundamentales, económicos, sociales y ambientales de los ciudadanos de nuestro país y del mundo entero". De paso, también recuerda que el estudio de la declaratoria del estado de emergencia no está encaminada a reemplazar el examen que previamente ha realizado el Presidente de la República, sino a verificar que este no haya incurrido en un acto arbitrario al calificar la magnitud de los hechos.

En cuanto a la suficiencia de los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Gobierno

Nacional para hacer frente a este tipo de circunstancias, sostiene que, en su criterio, estos no permitan contener la situación que actualmente vive el país. Expresa que esta contingencia exige una respuesta inmediata que no podría ser ofrecida por el Congreso.

Dicho lo anterior, Fenalco presenta una exposición acerca de la situación actual del comercio. En este sentido, expresa su conformidad con las decisiones del Gobierno Nacional, así como frente a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y el Fondo Monetario Internacional en relación con la importancia de que la priorización en la financiación de los servicios de salud esté acompañada de asistencia económica a la población. El empleo, la confianza entre los actores económicos y la vulnerabilidad de las personas que dependen de su trabajo diario son aspectos en los que, en su criterio, se han materializado los efectos de la propagación del virus. También menciona los problemas relacionados con la disminución de los precios del petróleo, la revaluación del dólar y la histórica caída de las bolsas de valores alrededor del mundo.

Iván Cepeda Castro y Roy Barreras Montealegre

39. Piden que se declare la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en el entendido de "(...) que las medidas extraordinarias tomadas en el marco de la Declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, tengan como principal objetivo, proteger la vida, la salud y la integridad de las personas, que se pueden ver afectadas por la propagación de la epidemia del Covid-19". En este sentido, congregan sus apreciaciones en tres segmentos. En el primero exponen que la mayoría de las consideraciones del decreto están relacionadas con los efectos económicos de la enfermedad, y no con la contingencia sanitaria y social que esta origina, con lo cual se olvida que solamente recurriendo a estas últimas se evitará la extensión del virus. Cuestionan que, además de la evidente priorización de las medidas de protección de la economía, el decreto solamente menciona cinco medidas de prevención, contención y mitigación de la pandemia. Asimismo, censuran la decisión que se anuncia en el Decreto 417 de 2020 en relación con la obligación de entregar en préstamo al Gobierno Nacional parte de los recursos de las entidades territoriales, en tanto no se contempla un mecanismo de compensación que les permita a las regiones fortalecer sus sistemas de salud.

En el segundo, evalúan el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de la declaración de estado de emergencia. En este sentido, sostienen que se encuentran satisfechos las exigencias formales para la declaración del estado de emergencia. Igualmente, respecto de los requisitos materiales, explican que la emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 constituye un hecho notorio que impacta no solamente la salud de los colombianos, sino también la economía del país. También señalan que esa contingencia tiene el carácter de extraordinaria y excepcional, por lo que se encontraba superado el presupuesto fáctico.

Con respecto del presupuesto valorativo refieren que los efectos de la pandemia han afectado los derechos de todas las personas, incluso de aquellas que no han padecido la enfermedad, por lo que consideran satisfecho el requisito de gravedad. A su turno, sobre la superación del juicio de necesidad manifiestan que "(...) las medidas que el Gobierno Nacional había adoptado, mediante mecanismos ordinarios, para para afrontar la emergencia

resulta insuficientes”. A pesar de ello, mencionan que es precisamente en este ámbito que se requiere la intervención de la Corte. Explican que resulta necesario que se examine si las medidas adoptadas por el Gobierno son urgentes y si la temática a desarrollar es necesaria.

Con base en ello, en el tercer segmento indican que es oportuno que esta Corporación condicione el alcance de las disposiciones que se anuncian en la parte motiva del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y que ya cuentan con decretos de desarrollo. Concretamente, se refieren a las siguientes tres medidas: (i) la autorización para disponer de los fondos del Fonpet a título de préstamo o cualquier otro, y la creación del Fome, (ii) la atención de los efectos económicos y sociales de la pandemia sobre las personas en situación de vulnerabilidad, y (iii) garantía de acceso universal a los servicios públicos.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – Andi

Fundación Consejo Nacional Gremial

41. Solicita que esta Corporación declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. En este sentido, sostienen que se encuentran satisfechos las exigencias formales para la declaración del estado de emergencia.

Enseguida, menciona que esta Corporación debe reformular su doctrina acerca del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a las particularidades la situación generada por la pandemia. Sostiene que, a pesar de que el impacto más grave en la economía nacional está relacionado con las medidas sanitarias que ha adoptado el propio Gobierno, lo que conduciría a declarar la inexecutable de la declaración del estado de emergencia, “(...) no debe perderse de vista que estamos ante un fenómeno nuevo, no analizado aún por la Corte Constitucional, que requiere una revisión de los estándares constitucionales desarrollados hasta ahora”. Dicho de otro modo, no considera que el estudio de constitucionalidad se deba circunscribir a verificar que el ejecutivo no sea quien ocasione los efectos adversos que se pretenden remediar.

En otro orden de ideas, se ocupa de mencionar las consecuencias económicas ocasionadas por la propagación de la enfermedad se han materializado en el impacto al empleo e ingreso de los trabajadores más vulnerables del país, la falta de liquidez de las empresas, la perturbación del mercado financiero, la depreciación de la tasa representativa del mercado, el impacto en el mercado de deuda pública y la reducción de los precios del petróleo. Con base en ello, concluye que, en efecto, estamos ante una calamidad pública que afecta las condiciones sociales, económica y de salud del país.

Más adelante, señala que la magnitud crisis originada por el SARS-CoV-2 no se había visto en la historia reciente de la humanidad. Asimismo, refiere que, a pesar de que cuando se diagnosticó el primer caso de la enfermedad en el país ya se tenía conocimiento acerca de su existencia, “(...) la evolución del virus y la falta de conocimiento respecto de cuáles son las medidas adecuadas y apropiadas para su tratamiento y contención es algo que se va descubriendo con el pasar del tiempo”. En últimas, sugiere que esta no se trata de una situación que pueda identificarse como ordinaria o predecible para el país.

En un sentido similar, sostiene que la declaración del Estado de Emergencia Económica,

Social y Ecológica está justificado si se tienen en cuenta las graves consecuencias que acarreará la pandemia en materia social y económica. Concretamente, considera que la utilización de ese mecanismo “(...) era necesaria y resulta adecuada por significar los hechos recién descritos, una afectación o amenaza grave a derechos fundamentales de las personas, tales como la vida, la salud, el trabajo o el acceso a los servicios públicos”.

Finalmente, señala que la contingencia ocasionada por el virus no se enmarca dentro de las condiciones que permiten declarar un estado de guerra exterior o de conmoción interior. Además, que esta la dimensión de esta crisis es hasta ahora desconocida, por lo que es necesario que el Gobierno Nacional tenga a su disposición la posibilidad de recurrir a mecanismos extraordinarios para remediar esta problemática. Asimismo, que resultaría contrario al sentido común considerar que esta situación se podría contener a través de las herramientas ordinarias con las que cuenta el ejecutivo.

José Cipriano León Castañeda

42. Sostiene que se opone a las consideraciones contenidas en el Decreto 417 de 2020. Concretamente, cuestiona que allí se menciona la posibilidad de restringir la circulación de los ciudadanos, con lo cual, en su criterio, se está desconociendo el artículo 214 de la Constitución, en tanto contempla la prohibición de suspender los derechos humanos o las libertades fundamentales.

Mateo Merchán Duque, Andrés Felipe Puentes, Valeria Oliva Paz Rosero y Carlos David Vergara Díaz

43. Le solicitan a la Corte que lleve a cabo el estudio oficioso de los decretos 457 y 531 de 2020. Asimismo, que determine cuáles son las condiciones constitucionales en las que se desarrollan las competencias de las entidades territoriales en relación con los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Manifiestan que su intervención no busca pronunciarse acerca del cumplimiento de los requisitos formales y materiales para la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Señalan, por el contrario, que presentarán sus consideraciones sobre el marco jurídico que condiciona el ejercicio del poder de policía que reside en el Presidente de la República y en los límites de la competencia de las entidades territoriales en la contención de la emergencia.

Con base en ello, establecen cuál es, en su criterio, el alcance del examen de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación. Consecuentemente, mencionan que el Gobierno Nacional expidió los decretos 451 y 531 de 2020, a través de los cuales se ordenó un aislamiento preventivo obligatorio para toda la población nacional. Sostienen, sin embargo, que estos mandatos se emitieron en ejercicio del poder de policía del Presidente de la República, y no como consecuencia de las potestades extraordinarias que otorga el artículo 215 de la Constitución.

Seguidamente, refieren que, a través de los decretos 457 y 531 se materializa una grave restricción de los derechos fundamentales de los colombianos. Con esto, a su juicio, no solamente se limitó a libertad de locomoción, sino que también se afectaron garantías como la libertad de cultos, de reunión y de empresa; el derecho al trabajo, al acceso a la administración de justicia y a la educación. Su alcance, entonces, excede la competencia

ordinaria que le otorgó la Constitución al Presidente de la República. Por consiguiente, afirman que “(...) este tipo de medidas deben adoptarse a través de las funciones de legislador extraordinario que proporcionan los estados de excepción y que por su naturaleza está sujeto a un estricto escrutinio político por parte del Congreso, las asambleas departamentales y consejos municipales y jurídico por parte de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos (...)”. Ese es, en su criterio, el motivo por el cual esta Corporación debe asumir el control automático de tales decretos.

Por último, se ocupan de presentar una serie de problemas de articulación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. Ciertamente, sostienen que “(...) a pesar de que el Presidente de la República ha centralizado la dirección del orden público para atender la emergencia, especialmente a través del Decreto 418 de 2020, son numerosas las restricciones impuestas por alcaldes y gobernadores en todo el territorio nacional y que corren el riesgo de resultar más restrictivas que las dispuestas por el Gobierno Nacional”. Consecuentemente, encuentran necesario que la Corte se pronuncie acerca de los parámetros constitucionales que reglan la competencia de cada uno de los actos que intervienen.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Corporación Sisma Mujer

44. Les solicitan a la Corte que establezca los límites precisos de la convocatoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en lo correspondiente a los presupuestos fáctico, valorativo y de necesidad, de modo que su finalidad esté orientada a garantizar “(...) la protección de la salud pública y la vida digna de todas las personas, por lo que quedan expresamente excluidos aquellos hechos y medidas que no son sobrevinientes, ni ameritan la gravedad necesaria para el uso de recursos extraordinarios, como tampoco son necesarias para atender el núcleo de la crisis de salud pública (...)”.

Asimismo, piden que se declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020 en el entendido de que este incorpora los siguientes mandatos: (i) el aislamiento, así como las demás medidas que se adopten, no pueden “suprimir” los derechos fundamentales más allá de los límites del estado de emergencia; (ii) se debe adoptar un enfoque integral de salud pública y derecho humanos; (iii) se deben incorporar enfoques diferenciales de manera interseccional; (iv) es necesario adoptar medidas afirmativas para las mujeres con alto grado de vulnerabilidad, migrantes o víctimas de violencia de género; (v) garantizar la no regresividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; y (vi) garantizar el normal funcionamiento de todos los poderes públicos. También solicitan que se avoque el conocimiento de los Decretos 457 y 531 de 2020, debido a su relación inescindible con la declaración del estado de emergencia.

Del mismo modo, persiguen que se exhorte al Consejo Superior de la Judicatura, a las Altas Corte y al Congreso, así como a las entidades territoriales, para que garanticen el funcionamiento de las ramas del poder público y el principio de colaboración armónica; a la Procuraduría General de la Nación que para que vigile y controle a las autoridades encargadas de ejecutar las medidas de emergencia; y a todos los poderes públicos para que, en el marco de sus competencia, incorporen una perspectiva de derechos humanos y de salud pública.

Ahora bien, en lo que respecta al fundamento de sus solicitudes, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Corporación Sisma Mujer expresan, entre otras cosas, lo siguiente:

Sostienen que la respuesta del Gobierno Nacional fue tardía, por lo cual no se preparó adecuadamente para la llegada de la enfermedad. Cuestionan, asimismo, el contenido del Decreto 417 de 2020. Estiman que, a pesar de que existen motivos para declarar el estado de emergencia, parte de las consideraciones expuestas en esa decisión “tergiversan” la contingencia con la finalidad de priorizar la protección de algunos sectores económicos. Con ello, argumentan, también se invocan motivos que guardan una íntima armonía con falencias estructurales del sistema económico del país.

Consecuentemente, censuran la ausencia de medidas adecuadas para hacer frente a la crisis. Echan de menos decisiones en torno al acceso al sistema de salud; al cuidado de los empleos y del aparato productivo del país; a la salvaguarda de la población económicamente vulnerable; a la protección de mujeres, pueblos indígenas, afros, raizales, rom, población migrante y carcelaria. De igual modo, expresan su preocupación acerca del normal funcionamiento de las ramas del poder públicos, pues “(...) no son claras las estrategias de concertación y de control político que podrán ejercer [...], dada la complejidad de su función que exigen medidas particulares”.

Gustavo Bolívar Moreno

45. Pide que se declare la exequibilidad del Decreto 417 de 2020 en el entendido de que su enfoque está orientado a garantizar la vida y salud de los colombianos. En desarrollo de esa solicitud, se ocupa de estudiar las condiciones actuales del sistema de salud, el enfoque de las medidas económicas emitidas en vigencia del estado de emergencia y, finalmente, pone de presente su preocupación frente a la no priorización de acciones de orden social en salud.

Así pues, señala que el sistema de salud en el país se encuentra sumida en una contradicción, debido a que, por un lado, se adoptó un modelo de Estado Social de Derecho y, por el otro, se inició un proceso apertura económica, lo que ha ocasionado una grave crisis social. También cuestiona que los principios sobre los cuales se cimienta la seguridad social son propios de la competencia económica. Menciona el enorme número de acciones de tutela que se presentan en el país con la finalidad de obtener la protección del derecho fundamental a la salud. Considera que el sistema de salud tiene graves problemas relacionados con el déficit del gasto público en esta materia, la intermediación financiera y la coexistencia de dos regímenes en los que resulta esencial acreditar una vinculación laboral o, en su defecto, “(...) la condición de ser pobre”. En esa medida, colige que la crisis sanitaria recrudece esos inconvenientes y que es, en ese contexto, que los profesionales de la salud deben enfrentar la enfermedad.

Más adelante, expresa que las acciones del Gobierno Nacional no han contribuido a ofrecer una respuesta efectiva a la crisis, sino a mejorar las ganancias del sector financiero. Este es, en últimas, el motivo por el cual solicita a esta Corporación que module la declaratoria del estado de emergencia al considerar que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 no contiene la pandemia, ni mitiga el contagio o fortalece la salud pública. Por el contrario, recalca que “[l]as medidas en relación a la contención de la pandemia por vía de decisiones ejecutivas en salud son tan escasas que se observa cómo desde el sector de los trabajadores y

trabajadoras de la salud, sus condiciones laborales, prestacionales, higiénico – sanitarias, de bioseguridad se deterioran aún más con cada semana”. Incluso, reprocha las tasas de contagio que contempla el decreto, en tanto no tiene en cuenta la tardanza en la organización de la información estadística, ni contiene mecanismos que habiliten su conocimiento por parte de los ciudadanos o mecanismos de articulación entre las autoridades comprometidas con la atención de la pandemia.

En un sentido semejante, cuestiona las acciones tardías en la atención de las personas en zonas de frontera, lo que pudo haber permitido la expansión del virus en las regiones más vulnerables y pobres del país. Como ejemplo de ello, expone la situación del municipio de Tumaco en el que no hay unidades de cuidado intensivo o una estructura que permita responder adecuadamente a esta contingencia. Señala que el Gobierno Nacional no tuvo en cuenta consideraciones relacionadas con la transparencia en la información, la inoportuna intermediación de las EPS, la necesidad de ampliar la capacidad hospitalaria y de camas de cuidado intensivo, la importancia de ejecutar un proceso de contratación masiva de profesionales de la salud, la necesidad de que se incentive la producción nacional de elementos para atender la crisis y, finalmente, la importancia de la inversión en ciencia y tecnología.

Juan David Fernández Muñoz

46. Solicita que se declare la inexecutable del Decreto 417 de 2020. Considera que en este caso no se encuentran satisfechos los requisitos que permiten calificar la propagación de la COVID-19 como una pandemia. Asimismo, cuestiona que se hayan tomado las medidas necesarias para contener la extensión de esta enfermedad.

Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral

47. Defiende la exequibilidad de la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica. Sobre el cumplimiento de las exigencias que componen el presupuesto fáctico, refiere que la pandemia por el nuevo coronavirus es un hecho público y notorio si se tiene en cuenta el amplio cubrimiento que sobre este tema han hecho los medios de comunicación, así como las acciones del Gobierno Nacional y distintos organismos internacionales. Asimismo, refiere que los acontecimientos que ocasionan la declaratoria del estado de emergencia no se enmarcan en las condiciones que permiten decretar un estado de conmoción interior y que el SARS-CoV-2 constituye el “(...) ejemplo por antonomasia de circunstancias sobrevinientes, imprevistas y anormales, carentes de cualquier precedente”.

Seguidamente, expone que el Presidente de la República no incurrió en ningún tipo de arbitrariedad al declarar el estado de emergencia. Por el contrario, indica que esta medida es adecuada frente a la situación que vive el país y que afecta de manera grave e inminente la vida y la salud pública, la economía y el sostenimiento de los colombianos. En este punto, menciona el número de infectados en el país, así como las previsiones que en materia económica se han elaborado.

En cuanto al presupuesto de suficiencia de los mecanismos ordinarios para contener la crisis, señala que en este caso sí resulta necesario que el Gobierno Nacional asuma las potestades que, en principio, recaen en el Congreso. En esa medida, retomó lo señalado por el Banco de

la República en relación con las medidas para responder a esta contingencia y la necesidad de que se presente una respuesta inmediata a la situación, lo cual, en su criterio, no hubiese sido posible siguiendo el trámite legislativo regular. Con base en ello, le solicita a la Corte que puntualice que en este escenario “(...) el Presidente de la República está investido para expedir las normas de rango legal requeridas para conjurar la crisis, sin que el tipo de ley a modificar sea una limitante”.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia

48. Defiende la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. Adicionalmente, solicita que se prevenga al Gobierno Nacional para que utilice los mecanismos extraordinarios que le otorga la declaración del estado de emergencia de forma compatible con el Estado Social y Democrático de Derecho. Asimismo, que se exhorte al Congreso para que cumpla con su función de control político y que esta Corporación avoque el conocimiento de los Decretos 457, 531 y 536 de 2020, al considerar que estos son materialmente decretos legislativos.

Así las cosas, señala que los requisitos formales para la declaración del estado de emergencia se encuentran satisfechos. Los requisitos que hacen parte del control material, en su criterio, también se encuentran cumplidos. Esto por cuanto se trata de hechos notorios y de público conocimiento que, además, no estructuran el supuesto de hecho que permite decretar los estados de excepción por guerra exterior o por conmoción interior. Sobre el carácter sobreviniente del surgimiento de la enfermedad, sostiene que la expansión del SARS-CoV-2 es una circunstancia extraordinaria y sin precedentes. Igualmente, frente a su calificación como calamidad pública, expresa que, desde que se diagnosticó el primer caso en el país, era posible colegir que eventualmente podría adquirir esa connotación como resultado de su probable crecimiento exponencial y el consecuente impacto en el sistema de salud.

En un sentido similar, no encuentra que la declaración del estado de emergencia hubiese sido producto de una valoración arbitraria o de un error manifiesto por parte del Presidente de la República. En su lugar, refiere que esta decisión fue adecuada y pertinente si se tiene en cuenta la gravedad e inminencia de la crisis. También señala que los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Gobierno Nacional no son suficientes para superar la crisis, pues, a pesar de que se recurrió a estos, no fue posible contener el problema. En cualquier caso, recalca que la declaratoria de constitucionalidad del decreto que declara el estado de emergencia no supone una exequibilidad automática de las decisiones a través de las cuales se desarrolle el estado de excepción.

Dicho lo anterior, Dejusticia se ocupa de exponer sus consideraciones acerca del desafío que para la estructura y funcionamiento del Estado supone la propagación del SARS-CoV-2. Subraya la importancia del control político que, según lo establece la Constitución, debe llevar a cabo el Congreso de la República en los escenarios de emergencia, pues su vigilancia es una condición necesaria para la legitimidad de lo ordenado por el Gobierno Nacional. En consecuencia, le pide a esta Corporación que exhorte al legislador para que sesione y cumpla la obligación que le corresponde. Ello, además, requiere que la Corte puntualice que existe la posibilidad de que las reuniones de este órgano sean presenciales o virtuales.

De otro lado, también considera necesario que se precise la imposibilidad de suspender el

trámite de las acciones de tutela y de habeas corpus y que, además, se estudie la opción de restringir “(...) el acceso a las demás acciones constitucionales y a los medios de control a la administración consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto el artículo 27 de la CADH impide restringir el acceso a procedimientos judiciales para la garantía de derechos intangibles, algo que no se agota en el amparo -tutela- y habeas corpus en Colombia”.

Finalmente, presenta sus consideraciones acerca del marco interamericano de suspensión de derechos humanos, la competencia del Presidente de la República para emitir decretos ordinarios que pueden restringir el goce efectivo de derechos fundamentales, el principio de igualdad material y la prohibición de discriminación en los estados de excepción, y la importancia del acceso a la información pública en el marco de la crisis.

Universidad Nacional de Colombia

49. Solicita que se declare la inexecutable del Decreto 417 de 2020, así como de los decretos de desarrollo que se emitan como resultado de la declaración del estado de emergencia. Asimismo, pide que esta Corporación lleve a cabo el control constitucional oficioso de los Decretos 457, 531 y 536 de 2020. Esto por cuanto, en su criterio, con estas decisiones se ha perdido “(...) toda sensibilidad frente a los derechos humanos y fundamentales del constitucionalismo moderno”. En cualquier caso, sugiere que se exceptúe de la declaración de inexecutable algunas medidas que, a su juicio, son proporcionales, tales como la prohibición de reuniones sin el respeto por una distancia mínima.

Instituto Internacional de Derechos Humanos – Capítulo Colombia

50. Solicita que se declare la inexecutable del Decreto 417 de 2020 o, en subsidio, que se declare su executable condicionada en lo relacionada con su connotación ecológica, al considerar que esta no se configura. En este sentido, refiere que no se configura la modalidad ecológica y social del estado de emergencia; los hechos no son nuevos, imprevisibles e impredecibles, pues ya existían antecedentes en otros países; y las medidas ordinarias son suficientes para contener la situación.

Germán Gustavo Rodríguez Valencia

51. Solicita que se declare la inexecutable del Decreto 417 de 2020. Considera que en este caso no se encuentran satisfechos los requisitos formales y materiales que condición la declaración de un estado de emergencia. Entre otras cosas, cuestiona que esta decisión se haya tomado “(...) con fundamento fáctico en la ya muy cuestionada declaración como pandemia de interés para los estados, realizada por la OMS; hoy acusada de estar permeada con profusión por muchos funcionarios coludidos por representantes de intereses económicos de las farmacéuticas y sus transnacionales, sobre el criminal brote viral tipo gripe ARS-COVID-19 (sic), lanzado en suelo de la China por miembros de los organismos secretos y de inteligencia del gobierno de Trump en los eua (sic) (...)”.

Aydee Sánchez Salazar

53. Solicita que la Corte declare la inexecutable del Decreto 417 de 2020, en tanto

considera que las proyecciones epidemiológicas que sirvieron de fundamento para declarar el estado de emergencia son irreales. Además, de que con las medidas de emergencia se ocasiona un grave daño a los derechos fundamentales de millones de personas.

Mariano Mesa

Isabel Cristina Jaramillo Sierra

55. A través de su intervención, presenta una serie de reflexiones acerca del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. En este sentido, se ocupa de exponer sus consideraciones acerca de las particularidades de la contingencia que origina la declaratoria de emergencia, el control constitucional de los decretos de aislamiento, el normal funcionamiento de las ramas del poder público, la afectación de derechos fundamentales y el riesgo de invisibilizar la discriminación por la fragmentación del control constitucional y legal de la emergencia. En últimas, refiere que es importante pronunciarse acerca de las condiciones del aislamiento preventivo obligatorio “para prevenir nuevas vulneraciones de derechos en futuras cuarentenas y también para facilitar reclamos sobre reparación de daños que puedan querer adelantar los ciudadanos afectados”.

Fernando Franco Hincapie

56. Solicita que la Corte declare la inexecutable del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues, en su criterio, en este caso no se cumple el presupuesto fáctico. Considera que se ha incrementado de forma injustificada la magnitud del Covid-19. Entre otras cosas, señala que se ha ignorado que esta patología se trata de una “gripe común” y que muchos de los decesos que han certificado las autoridades públicas no tienen como causa directa la enfermedad.

Marco Antonio Osorio Villa y Nicolás Gutiérrez Suárez

57. En lo que respecta al estudio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, le solicitan a la Corte que declaren su executable. Esto por cuanto consideran que este satisfizo los presupuestos formales y materiales que habilitan la declaración de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Gobernadores del pueblo indígena Yukpa

58. Los intervinientes, que ostentan la calidad de Gobernadores del pueblo indígena Yukpa, pretenden presentar una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, así como contra el Decreto 637 de 2020 y “más de 101 decretos relacionados a la emergencia sanitaria y emergencia económica, social y ecológica”. En su defecto, solicitan que se declare la executable condicionada de esas disposiciones. En este sentido, refieren que estas normas son discriminatorias y racistas con su comunidad y, en general, con todos los grupos indígenas del país. Consideran que vulnera “el Convenio 169 de 1989 de la OIT, Ley 21 de 1991, los tratados y convenio internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado Colombiano, la Constitución Política de Colombia e innumerables sentencias de la Corte Constitucional, máximo cuando somos sujetos de alta protección Constitucional”.

ANEXO 4-CONCEPTO DEL PROCURADOR

GENERAL DE LA NACIÓN

55. El Ministerio Público defiende la exequibilidad del Decreto 417 de 2020 tanto formal como material. Señala que en este caso se encuentran satisfechos los requisitos para su expedición. Por lo tanto, aduce que esta decisión fue suscrita por el Presidente de la República, así como por todos sus ministros; condensa los motivos que dieron lugar a la declaración del estado de emergencia; y determina el ámbito temporal y territorial en el que tendrá efectos. Igualmente, refiere que se envió una nota verbal a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos. No obstante, le pide a la Corte que verifique la convocatoria del Congreso, pues no encontró prueba acerca de esa comunicación.

En relación con las exigencias materiales sostiene que las circunstancias que originaron la declaratoria del estado de emergencia efectivamente ocurrieron. Por consiguiente, se ocupa de exponer los pronunciamientos que sobre este aspecto ha emitido la Organización Mundial de la Salud, así como las fuentes que acrediten el impacto que ha tenido sobre la economía mundial la expansión de la enfermedad. Asimismo, trae a colación los informes sobre las cifras estimadas de contagio y la situación de los trabajadores independientes. Seguidamente, expone que esas circunstancias no se enmarcan dentro de las condiciones que permiten declarar un estado de guerra exterior o de conmoción interior y que, además, tienen el carácter de sobrevinientes.

En este sentido, trae a colación el aumento vertiginoso de los casos de la enfermedad y menciona, de paso, que esta es la primera pandemia ocasionada por un coronavirus, por lo que, en su criterio, “no era predecible que un brote con una estructura común a otros se convirtiera en una pandemia¹⁶ y que tuviera un impacto altamente significativo en el sistema de salud en términos de atención y de manejo de incapacidades (calculadas con base en una proyección del IBC promedio diario)”. Igualmente, en lo que tiene que ver con las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria, refiere que a pesar de tratarse de hechos previamente existentes han exigido un cambio en los lineamientos de las políticas públicas y en el análisis macroeconómico del Gobierno.

De otro lado, refiere que la valoración que efectuó el Presidente de la República en relación con la gravedad de la situación no fue arbitraria o fruto de un error manifiesto. Por el contrario, explica, tuvo en cuenta el impacto de la enfermedad en el sistema de salud y, particularmente, en la continuidad y calidad de la prestación de ese servicio, pues “el aumento vertiginoso del contagio implica acciones urgentes para evitar causar un daño considerable que puede afectar el derecho a la vida (art. 11 C.P.), y que puede generar una afectación intensa en relación con sujetos de especial protección”. Asimismo, considera que el pronóstico acerca de las consecuencias que, según el decreto, significaría para la economía del país esta contingencia es acertada, pues, por ejemplo, la disminución del precio internacional del petróleo podría suponer un descenso en las exportaciones y, por tanto, una afectación a nuestro balance fiscal. Adicionalmente, señala que “el crecimiento acelerado del nuevo coronavirus COVID-19, y las medidas asociadas a la prevención del mismo, implican una reducción de la producción y la demanda”.

En cuanto a la suficiencia de los mecanismos ordinarios a disposición del Gobierno, estima que estos no son idóneos para contener esta situación, pues “se trata de medios que otorgan competencias de carácter puramente administrativo”. Sobre este aspecto, se ocupa de mencionar las medidas ordinarias que tomó el Ministerio de Salud para tratar de conjurar la crisis. Trae a colación la expedición de las resoluciones 380 y 385 de 2020, a través de las cuales se ordenó el aislamiento de las personas que provenían de la República Popular de China, Francia, Italia y España, y se decretó la emergencia sanitaria.

También se refiere a las actuaciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Banco de la República en sus respectivos escenarios.

Por último, refiere que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 no suspende derechos humanos ni modifica la organización de las entidades que componen el poder público. En todo caso, refiere que “cualquiera de las medidas adicionales que tome el Gobierno debe tener conexidad con la declaratoria del Estado de Emergencia y debe ser efectivamente conducente para conjurar la crisis, cuestión que será objeto de control por la Corte Constitucional al examinar las medidas”.

ANEXO 5-MEDIDAS ORDINARIAS DEL GOBIERNO HASTA LA DECLARATORIA DE LA EMERGENCIA

Fecha

Entidad del Estado

Acto expedido

30 ener./20

MinSalud.

Manual de bioseguridad para prestadores de servicios de salud que brinden atención ante la eventual introducción del nuevo coronavirus (ncov-2019) a Colombia.

4 feb.

Superintendencia de Transporte.

Circular externa 00003-04. Determinó lineamientos y acciones a adoptar frente a la propagación del COVID-19 por las sociedades portuarias marítimas y sociedades portuarias fluviales con vocación marítima. Reglamento Sanitario Internacional.

11 feb.

MinSalud.

Circular 05/20. Directrices para la detección temprana, control y atención ante posible ingreso del nuevo coronavirus y la implementación de planes de preparación y respuesta ante riesgo. Directrices para las instituciones de salud y entidades territoriales en relación con acciones de vigilancia en salud pública, identificación de casos, prevención y control,

puntos de entrada y pasos fronterizos, articulación, gestión y comunicación del riesgo.

24 feb.

MinTrabajo.

Circula 017. Lineamientos mínimos a implementar de promoción y prevención para la preparación, respuesta y atención por COVID-19.

26 feb.

MinSalud.

MinTransporte. Aeronáutica Civil. Medidas prevención ingreso del COVID-19.

27 feb.

Através de oficio gestiona recursos adicionales ante MinHacienda para apalancar acciones contra el coronavirus.

27 feb.

Gobierno Nacional

Repatria 14 ciudadanos colombianos residente en Wuhan que con tripulación y personal de salud estuvieron en cuarentena 14 días.

28 feb.

MinSalud.

Orientaciones para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación del nuevo coronavirus.

... feb.

MinSalud

Orientaciones para el manejo de residuos generados en la atención en salud ante la eventual introducción del virus COVID-19 a Colombia.

6 marz.

MinSalud.

Confirma primer caso en Colombia de paciente colombiana de 19 años con antecedente de viaje internacional a Milán Italia

6 marz.

Unidad Adtiva. Especial Migración Colombia

Resolución 779. Suspende prestación del servicio de migración automática.

9 marz.

MinEducación y MinSalud.

Circular conjunta 11. Recomendaciones para prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda por el nuevo coronavirus en el entorno educativo.

10 marz.

MinSalud.

Resolución 380 adopta, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia arribaran a Colombia desde la República Popular China. Francia, Italia y España.

10 marz.

MinHacienda.

Resolución 793 de 2020. Distribuye recursos para ampliar respuesta de salud pública a la pandemia al Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud.

10 marz.

MinComercio y MinSalud.

Circular 011. Recomendaciones para la contención de la epidemia COVID-19 en los sitios y eventos de alta afluencia de personas.

11 marz.

MinJusticia.

Directiva 04 para la prevención e implementación de medidas de control ante casos probables y confirmados del COVID-19.

11 marz.

MinSalud.

Lineamientos para la detección y manejo de casos por los prestadores de servicios de salud frente a la introducción del sars-cov-2 a Colombia.

11 marz.

MinTransporte y MinSalud.

Circular 01 conjunta. Directrices para la prevención, detección y atención ante el COVID-19.

12 marz.

MinSalud.

Resolución 385 conforme al art. 69 de la Ley 1753 de 2015, declarando el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir, controlar y mitigar sus efectos.

12 marz.

MinSalud.

Protocolo de manejo para el arribo de naves de pasaje de tráfico marítimo y fluvial internacional de cualquier país de procedencia.

12 marz.

Presidencia de la República.

Directiva presidencial 02. Medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19 a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones TIC. Se establece: implementación del teletrabajo, realizar reuniones virtuales y comunicación a través de herramientas tecnológicas, medidas para que los ciudadanos puedan hacer sus trámites de forma digital, uso de herramientas como e-learning, portales de conocimiento, redes sociales y plataformas colaborativas, para procesos de capacitación y formación que sean inaplazables.

12 marz.

MinSalud, Dirección de Epidemiología y Demografía.

Solicitó por oficio a la Dirección de Financiamiento Sectorial apoyo a los laboratorios de salud pública de los departamentos priorizados para atender pruebas confirmatorias del COVID-19.

MinComercio y Minsalud.

Circular 012. Directrices para la contención del COVID-19 en el entorno hotelero.

12 marz.

MinInterior.

Comunicado. Adopción de medidas para evitar propagación de coronavirus durante los servicios religiosos y actos litúrgicos.

13 marz.

MinHacienda.

Decreto 401. Por el cual se modifican sustituyen y adicionan artículos del decreto 1625 con

relación a declaraciones tributarias.

13 marz.

MinSalud.

Circular 015. Recomendación para la prevención, contención y mitigación del COVID-19 en grupos étnicos.

13 marz.

MinComercio.

Decreto 397, por el cual se establece un beneficio en la presentación y pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo para mitigar los efectos económicos del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

13 marz.

MinInterior.

Decreto 402. Cierre de fronteras terrestre y fluvial con Venezuela.

14 marz.

MinEducación.

Circular 19. Orientaciones con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19.

15 marz.

MinTransporte.

Resolución 408. Se adoptan medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del nuevo Coronavirus.

16 marz.

MinHacienda

Resolución 862. Distribuye recursos para ampliar respuesta de salud pública a la pandemia al Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud.

16 marz.

MinEducación.

Circular 020. Ajuste del calendario académico en educación preescolar, básica y media.

16 marz.

MinEducación.

Circular 01. Orientaciones técnicas y administrativas para la operación del programa de alimentación escolar frente a la modificación del calendario escolar dado el COVID-19.

16 marz.

MinSalud.

16 marz.

MinComercio.

Decreto 410. Por el cual se modifica el arancel de aduanas para la importación de productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

16 marz.

MinInterior.

Decreto 412. Cierre de fronteras marítimo, terrestre y fluvial con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil.

16 marz.

MinTransporte.

Circular 02. Directrices de prevención, detección y atención ante un caso de coronavirus dirigida a concesiones para el modo de transporte aéreo, aerolíneas, interventorías, administradores de infraestructura concesionada y no concesionada, y superintendencia de transporte.

16 marz.

MinSalud.

Protocolo de pasajeros en transferencia o conexión y tripulaciones.

17 marz.

MinEducación.

Circular 021. Orientaciones para el desarrollo del procesos de planeación pedagógica y trabajo académico en casa para la prevención de la propagación del COVID-19, así como para el manejo del personal docente, directivo docente y administrativo del sector educación.

ANEXO 6-NORMAS MODIFICADAS, DEROGADAS, SUSPENDIDAS O CREADAS POR LOS DECRETOS DE DESARROLLO EXPEDIDOS A LA FECHA

Decreto legislativo de desarrollo

Normas modificadas, derogadas, suspendida o creada

Decreto 434 del 19 de marzo de 2020, “Por el cual 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, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”

Artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Artículo 20 de la Ley 1727 de 2014, “Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la y el funcionamiento de las comercio y se dictan otras gobernabilidad cámaras de disposiciones”.

Artículo 422 del Código de Comercio.

Decreto 438 del 19 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020

Artículos 477, 360 y 364-5 del Estatuto Tributario, entre otros.

Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión e territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.

Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia

COVID-19”.

Artículos 40 y 42 Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Artículos 2 y 8 de la Ley 1150 de 2007, “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

Decreto 441 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.

Se crea norma

Artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007, “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

Artículos 96 y 125 de la Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Se crea norma.

Ley 549 de 1999, “Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.”

Ley 1530 de 2012, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.”

Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.”

Artículo 5 de la Ley 79 de 1993, “Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional.”

Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

Se crea norma.

Modifica el artículo 31 de la Ley 640 de 2001.

Modifica el artículo 32 de la Ley 640 de 2001. Así mismo, modifica el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006.

Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Se crea norma

Decreto 464 del 23 de marzo de 2020, "Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que

trata el Decreto 417 de 2020".

Artículo 56 de la Ley 1450 de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

Artículos 10, 36, 64 y 73 de la Ley 1341 de 2009 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones".

Artículos 1 y 37 de la Ley 1369 de 2009, "Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones".

Artículo 1 de la Ley 182 de 1995, "Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran <sic> entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

Decreto 467 del 23 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilio para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Se crea norma.

Decreto 468 del 23 de marzo de 2020, "Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A -Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020".

Artículo 270 y 282 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Decreto 469 del 23 de marzo de 2020, "Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Se crea norma.

Decreto 470 del 24 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Se crea norma.

Artículos 16 y 17 de la Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

Artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política; se dictan normas sobre el patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura; se crea el Ministerio de Cultura y se trasladan algunas dependencias”, adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001 “Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1493 de 2011, “Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones”.

Ley 814 de 2003, “Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia”.

Decreto 476 del 25 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica”

Se suspende el artículo 251 “Documentos en idioma extranjero y otorgados en el extranjero” de la Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

Se suspende el artículo 7 “Abogacía de la competencia” de la Ley 1340 de 2009, “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”.

Se suspende el artículo 8 ‘Deber de información al público’ de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Se suspende el artículo 15 de la Ley 962 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Decreto 482 del 26 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”

Se crea norma.

Se suspende el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018

y se dictan otras disposiciones”.

Modifica los artículos 13, 18 y 21 Ley 1508 de 2012, “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Públicos Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”.

Se suspende el artículo 1 de la Ley 787 de 2002, “Por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993”.

Se suspende el artículo 51 “Revisión periódica de los vehículos” de la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Se suspende el artículo 136 “Reducción de la Multa” de Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Se modifica la Ley 155 de 1959 “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas”.

Se modifica el artículo 855 “término para efectuar la devolución” del Decreto-Ley, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

Se modifica el artículo 47 “retracto” de la Ley 1420 de 2011 “por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

Se modifica el artículo 1900 “obligaciones de la empresa de transporte público a caucionar la responsabilidad civil” del Decreto Ley 410 de 1971, “Por el cual se expide el Código de Comercio”.

Se modifican los artículo 5, 8, 14 y 27 de la Ley 1 de 1991, “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 486 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Se crea norma.

Artículo 2 de la Ley 302 de 1996, “Por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”.

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Decreto 487 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” declarada en todo el territorio nacional, derivada

de la Pandemia COVID-19”.

Ley 600 de 2000, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.

Ley 1636 de 2013, “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

Artículo 22 del Decreto ley 019 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Se crean normas.

Modificación transitoria del artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Modificación transitoria del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Modificación de los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001. Modificación de la Ley 527 de 1999 artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001, el artículo 10 de la Ley 563, el artículo 544 de la Ley 1569 de 2012. Se modifica los artículos 16, 129, 183 numeral primero literal (i) de la Ley 1437 de 2011, artículos del Código de Comercio que regulen la suscripción de actas de cuerpos colegiados. Se modifica el artículo 63 de la Ley 1437 de 2011, y la Ley 5 de 1992. Se modifica el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. Se modifica la Ley 909 de 2004 artículo 31 numeral 5. Se crea norma. Se modifica el artículo 17 de la Ley 80 de 1993.

Decreto 492 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Se crea norma.

Artículo 144 de la Ley 1753, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, entre otras.

Decreto 499 del 31 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de

contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19”.

Artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la

contratación con Recursos Públicos”.

Artículos 6, 21 y 44 de la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Decreto 500 del 31 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”.

Artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.

Decreto 507 del 1 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Se crea norma.

Modifica el artículo 5 de la Ley 79 de 1993, “Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio

nacional.”

ANEXO 7-ACTOS ADMINISTRATIVOS DESPUÉS DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA (PROPIAS DEL DECRETO 417 DE 2020 Y EN EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS ORDINARIAS)

Fecha

Autoridad y requerimiento o acto normativo expedido

18 marz.

MinSalud. Resolución 464 adopta medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para proteger a las personas mayores de 70 años. Esta medida rige desde el 20 de marzo hasta el 30 de mayo.

18 marz.

MinInterior. Decretos 418 y 420. Dirección del orden público. Instrucciones que deben tener en cuenta alcaldes y gobernadores.

18 marz.

MinComercio y MinSalud. Resolución 453 adopta medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19.

20 marz.

MinSalud. Resolución 470. Se adoptan las medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de larga estancia y de cierre parcial de actividades de centros vida y centros día.

22 mar.

Presidente de la República y ministros. Decreto 457 para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio de 19 días en el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del 25 de marzo hasta las cero horas del 13 de abril.

22 marz.

MinJusticia. Resolución 1144. Declara el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.

23 marz.

MinEducación. Directiva 03. Orientaciones para el manejo de la emergencia por COVID-19 por parte de los establecimientos educativos privados.

24 mar.

MinSalud. Resolución 501 asigna recursos del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, para atender la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, fortaleciendo los laboratorios de salud pública de Atlántico, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander, Arauca y del Distrito Capital de Bogotá.

25 mar.

MinSalud. Resolución 508 de 25 modifica desagregación en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento para adicionar los recursos, de los cuales se destinó una parte para la adquisición de equipos de protección y medidas de bioseguridad.

28 marz.

MinSalud. Resolución 520. Requisitos para fabricación de antisépticos y desinfectantes de uso externo categorizados como medicamentos (COVID-19).

... marz.

MinSalud expide Plan de Contingencia para responder ante la emergencia por COVID-19.

Fases de preparación, contención, mitigación y recuperación. Implementación por el nivel territorial. Ejecución requiere recursos adicionales a los ordinarios y ser objeto de ajuste

...marz.

Orientaciones para el manejo, traslado y disposición final de cadáveres por COVID-19.

MinSalud. Lineamientos de prevención del contagio por COVID-19 y atención en salud para las personas con discapacidad, sus familias, las personas cuidadoras y actores del sector salud.

3 abr.

MinSalud. Resolución 595. Criterios para la asignación y distribución de recursos para la implementación y prestación de medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia por parte de las entidades territoriales.

8 abr.

MinInterior. Decreto 531. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

11 abr.

MinInterior. Decreto 536. Modificar el artículo 3 del Decreto 531 de 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo 5.

24 abr.

MinInterior. Decreto 593. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

24 abr.

MinSalud. Resolución 666. Adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia.

24 abr.

MinSalud. Resolución 675. Adopta el protocolo general de bioseguridad para el control y el manejo del COVID-19 en la industria manufacturera.

26 abr.

MinComercio. Resolución 498, por el cual se establecen lineamientos para el cumplimiento del numeral 36 del Decreto 593 de 2020.

6 may.

MinInterior. Decreto 636 de 2020. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.

ANEXO 8-DECRETOS DE DESARROLLO EN VIRTUD DE LA PRIMERA DECLARATORIA DE EMERGENCIA

Decreto Legislativo

Asunto

1. 1.

Decreto 417 del 17 de marzo de 2020

Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

2.

Decreto 434 del 17 de marzo de 2020

Por el cual 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, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional

3.

Decreto 438 del 19 de marzo de 2020

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020

4.

Decreto 439 del 20 de marzo de 2020

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

5.

Decreto 440 del 20 de marzo de 2020

Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19

6.

Decreto 441 del 20 de marzo de 2020

Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020

7.

Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

8.

Decreto 458 del 22 de marzo de 2020

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

9.

Decreto 460 del 22 de marzo de 2020

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

10.

Decreto 461 del 22 de marzo de 2020

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

11.

Decreto 464 del 23 de marzo de 2020

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

12.

Decreto 467 del 23 de marzo de 2020

Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

13.

Decreto 468 del 23 de marzo de 2020

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

14.

Decreto 469 del 23 de marzo de 2013

Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

15.

Decreto 470 del 24 de marzo de 2020

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

16.

Decreto 475 del 25 de marzo de 2020

Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

17.

Decreto 476 del 25 de marzo de 2020

Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

18.

Decreto 482 del 26 de marzo de 2020

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

19.

Decreto 486 del 27 de marzo de 2020

Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

20.

Decreto 487 del 27 de marzo de 2020

Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19

21.

Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de emergencia económica, social y ecológica

22.

Decreto 491 del 28 de marzo de 2020

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

23.

Decreto 492 del 28 de marzo de 2020

Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

24.

Decreto 499 del 31 de marzo de 2020

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

25.

Decreto 500 del 31 de marzo de 2020

Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

26.

Decreto 507 del 1° de abril de 2020

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

27.

Decreto 512 del 2 de abril de 2020

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

28.

Decreto 513 del 2 abril de 2020

Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

29.

Decreto 516 del 4 de abril de 2020

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

30.

Decreto 517 del 4 de abril de 2020

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

31.

Decreto 518 del 4 de abril de 2020

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

32.

Decreto 519 del 5 de abril de 2020

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

33.

Decreto 522 del 6 de abril de 2020

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

34.

Decreto 528 del 7 de abril de 2020

Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Decreto 530 del 8 de abril de 2020

Por el cual 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, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

36.

Decreto 532 del 8 de abril de 2020

Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

37.

Decreto 533 del 9 de abril 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

38.

Decreto 535 del 10 de abril de 2020

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

39.

Decreto 537 del 12 de abril de 2020

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

40.

Decreto 538 del 12 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

41.

Decreto 539 del 13 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

42.

Decreto 540 del 13 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

43.

Decreto 541 del 13 de abril de 2020

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

44.

Decreto 544 del 13 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el

mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19

45.

Decreto 545 del 13 de abril de 2020

Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

46.

Decreto 546 del 14 de abril de 2020

Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

47.

Decreto 551 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

48.

Decreto 552 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones

49.

Decreto 553 del 15 de abril 2020

Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones

50.

Decreto 554 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020

51.

Decreto 555 del 15 de abril de 2020

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

52.

Decreto 557 del 15 de abril de 2020

53.

Decreto 558 del 15 de abril de 2020

Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

54.

Decreto 559 del 15 de abril de 2020

Por el cual 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, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

55.

Decreto 560 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica

56.

Decreto 561 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

57.

Decreto 562 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

58.

Decreto 563 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

59.

Decreto 564 del 15 de abril del 2020

Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

60.

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

61.

Decreto 567 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

62.

Decreto 568 del 15 de abril de 2020

Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020

63.

Decreto 569 del 15 de abril de 2020

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

64.

Decreto 570 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico

excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

65.

Decreto 571 del 15 de abril de 2020

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

66.

Decreto 572 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

67.

Decreto 573 del 15 de abril de 2020

Por el cual se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

68.

Decreto 574 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

69.

Decreto 575 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica

70.

Decreto 576 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas en el sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

71.

Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

72.

Decreto 580 del 15 de abril de 2020

Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

73.

Decreto 581 del 15 de abril de 2020

Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Y

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-145/20

La anomalía no puede llevar a “una tierra de nadie entre el derecho público y el hecho político, y entre el orden jurídico y la vida (...). Solo si el velo que cubre esta zona incierta es removido podremos comenzar a comprender lo que se pone en juego (...) en la supuesta diferencia entre lo político y lo jurídico y entre el derecho y lo viviente”.

1. 1. La Corte ha perdido una valiosa oportunidad para evitar que el Gobierno de la crisis se transforme en la regla general, cuando debe ser la excepción más reducida del Estado constitucional de derecho.

2. Las facultades del ejecutivo durante los estados de excepción implican un Gobierno no arbitrario al estar sujeto a límites procedentes de las constituciones que disciplinan la forma de ejercicio del poder y de los tratados internacionales que circunscriben su capacidad interna de decisión. El uso del margen de discrecionalidad no puede ser sobrepasado ni excedido por el Gobierno de turno, aunque parezca en sí mismo legítimo, de lo contrario aboca a un riguroso y exhaustivo control político y jurídico.

3. Preocupa a quienes suscribimos parcialmente el voto estar asistiendo a una crisis del paradigma constitucional consistente en la subordinación de las libertades, derechos y garantías a la sola economía y al utilitarismo. Y, peor aún, a la inversión de la jerarquía democrática de los poderes. Por ello, debe impedirse que el Estado de derecho entre en cuarentena.

4. Evitar distorsionar la figura de los estados de excepción para convertir lo extraordinario en ordinario es un mandato de toda democracia para prevenir la concentración y el abuso de

poder. La importancia de las limitaciones al poder ejecutivo permite garantizar el rápido retorno al orden y al equilibrio turbado, como expresión del Estado de derecho que propende por el correcto funcionamiento del Congreso durante el periodo de emergencia.

5. Tomar en serio el papel del Tribunal Constitucional involucra para periodos extraordinarios un control judicial efectivo que exponga un papel precavido -no descuidado-, holístico -no reduccionista-, empírico -no alejado de la realidad- y omnicomprensivo -no relativizado a una sola parte-.

6. Quizá por resultar en principio evidente la crisis generada por el COVID-19 sería permisible el ejercicio de todo tipo de atribuciones sin límites ni restricciones constitucionales, a la manera de una carta blanca al empleo de potestades ilimitadas, confundiendo así la causa de la declaración con el ejercicio de cada una de las medidas adoptadas, lo cual no es más para la doctrina que una falacia de la causa falsa o de la composición y división.

7. Nos preocupa la tutela judicial de los derechos humanos y su garantía individual y colectiva al resultar seriamente comprometidas en el estado de emergencia, donde el transcurso del tiempo corre en contra del papel activo y el ejercicio real de los controles político y jurídico, conforme al diseño constitucional y legal.

8. Dos son en esencia los puntos que nos llevaron a salvar parcialmente el voto en esta oportunidad: uno, que se ha debido exhortar al Congreso de la República para ejercer de manera oportuna y efectiva el control político, las atribuciones de revisión de los decretos legislativos y las competencias ordinarias, además de la importancia de rescatar los derechos de la oposición; y, otro, consistente en que la Corte asumiera la competencia para examinar los decretos ejecutivos ordinarios que dispusieron el aislamiento preventivo obligatorio por corresponder a decretos con contenido material de ley y relacionados intrínsecamente con la declaratoria del estado de emergencia.

9. Estos puntos fueron incluidos en la parte motiva y resolutive de la ponencia presentada, pero obviados por la mayoría de la Sala Plena, y de ahí la razón de ser del presente salvamento parcial de voto.

(i) El Congreso de la República no puede hibernar en tiempos de emergencia

10. La libertad de expresión y difusión del pensamiento, la de informar y recibir información veraz e imparcial, garantizan la formación de la opinión libre como presupuesto de toda democracia constitucional. El control del poder público y el derecho a la oposición se desarrollan a favor de la ciudadanía para garantía de los principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas de quienes ejercen el poder político.

11. En periodos de excepción donde el Gobierno nacional ha concentrado mayor poder del que tiene en tiempos de normalidad institucional, resulta fundamental que el órgano democrático por excelencia -Congreso de la República- cumpla incluso un papel más dinámico e intenso que el del ejercicio corriente de sus funciones. Cuanto mayor sea la gravedad del estado de emergencia en el que se encuentre el país, mayor habría de ser el control y coparticipación del Congreso para sortear la crisis generada.

12. El funcionamiento de los demás poderes del Estado no puede interrumpirse, ya que la Constitución impone frenos y contrapesos para la realización de los fines del Estado, dotando de legitimidad democrática a las medidas legislativas que adopte el ejecutivo dentro del estado de excepción. La democracia expone a través del pluralismo y la participación que las minorías y la oposición cuenten con espacios de reflexión e interlocución. Menos podría escapar al control del Estado de derecho en sus ámbitos político y jurisdiccional.

13. Sin embargo, en Colombia el poder legislativo ha estado prácticamente clausurado respecto de la crisis económica y social por grave calamidad pública sanitaria declarada por el Gobierno nacional (17 de marzo, Dcto. 417/20), para algunos sumido en un letargo respecto de la toma de decisiones -73 decretos legislativos se expidieron con la primera declaratoria- por el ejecutivo extraordinario.

14. Como se desarrollará con precisión más adelante, no se observa el estricto cumplimiento a la Constitución, la ley estatutaria de los estados de excepción (137/94) y la ley orgánica del Congreso de la República (5/92), que prevén la intervención del poder legislativo durante el estado de emergencia con la necesaria inmediatez y eficacia, por ejemplo, respecto al examen del informe motivado rendido por el Gobierno sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas, y el pronunciamiento sobre la conveniencia y oportunidad sobre las mismas, así mismo, el ejercicio de la facultad de reformar, derogar o adicionar las medidas, además, el uso de las atribuciones ordinarias, v. grat. impreparación física del sistema de salud colombiano (Dcto. 417/20). Si hay una ocasión en que resulta apremiante el control congresual es precisamente durante el estado de excepción, como sucede en la mayoría de parlamentos de países europeos atendiendo sus particularidades.

15. La regla para sesionar del parlamento es la presencialidad. Ciertamente la virtualidad es una herramienta, pero en realidad de verdad ella solo podría ser residual y ultima ratio. El centro de la democracia es el parlamento; la luz de la inteligencia y la contradicción tienen su epicentro en el congreso de la república; la sede de los debates, de la deliberación, en fin, el corazón del Estado democrático de Derecho. Bien podría decirse que en tiempos de crisis, la garantía de la pervivencia de la democracia, sólo es posible con un congreso reunido, deliberante, agudo, tomando el pulso y la dimensión a cada una de las medidas que el Gobierno en función legislativa, tome y ejecute. Por ello se impone la ideación de fórmulas creativas: por ejemplo, presencialidad y virtualidad, reunión presencial de cabezas de bancadas, discusión presencial de las medidas más fuertes asumidas por el gobierno, en fin, la idea que aquí se quiere transparentar es que, sin debates vivos, vigorosos, con clara interacción y contradicción, el papel del Congreso es apenas una lánguida imagen de su grandeza y significado para la vida del Estado Democrático de Derecho. Como ha sostenido el profesor Aragón Reyes y otros académicos: hay que ser creativos e imaginativos para hallar fórmulas que permitan desarrollar la actividad parlamentaria. La actitud del Congreso ha de ser la del auténtico guardián de la democracia; un congreso virtual es en alguna medida un Congreso apenas formal, que corre el riesgo de ser acusado de exhibir una actitud pasota. Si apenas como en gran medida ha sucedido, en la democracia solo se ve el actuar del gobierno, en tanto el legislativo está en hibernación, se agiganta el hiperpresidencialismo, y se desfigura el concepto de democracia perfilado en la Constitución.

16. El debate y escrutinio democráticos no pueden suplirse con las comparecencias

televisivas diarias del Presidente de la República y los ministros del gabinete. Bien está la presencia de la cabeza del gobierno, haciendo pedagogía con las medidas que se toman; pero tal es un cuadro incompleto, a medio hacer –si se toma la democracia en serio—si no se escuchan las voces de las minorías y de la oposición.

17. Incluso al parecer las decisiones del Tribunal Constitucional también estuvieran llegando tarde en la solución de los casos, porque aunque se profieran dentro de los términos judiciales, dado el mar de decretos legislativos expedidos, es necesario un rediseño procedimental que facilite la función del juez constitucional frente a medidas legislativas que se expongan con mayor claridad inconstitucionales y respecto de las cuales finalmente la decisión llega cuando ha finalizado la vigencia del estado de emergencia (30 días). Por ejemplo, de qué le sirve al contribuyente que sobre una medida que impuso un tributo temporal y urgente, el Tribunal le diga que la misma es inexecutable, cuando la sentencia con efectos pro futuro, llega meses después de haberlo consignado a la hacienda pública.

18. Es menester para la garantía y buena salud de la democracia constitucional que el Congreso ejerza un robusto y pleno control político, las funciones habilitadas durante el estado de excepción y las atribuciones ordinarias (arts. 150 superior).

19. La Corte ha debido revisar si el Gobierno envió al Congreso de manera oportuna el informe sobre las causas que condujeron a la declaratoria del estado de excepción. Es la primera acción que debía ocurrir para activar los controles de las cámaras legislativas, de tal manera que al tiempo que se llevaba a cabo el control de la Corte, se cumpliera también el examen político por las cámaras. Sin embargo, el informe al Congreso solo llegó casi un mes y medio después de la declaratoria del estado de emergencia. El Decreto 417 es del 17 de marzo y solo hasta el 30 de abril de 2020 se radicó el informe gubernamental en el Congreso.

20. En la sentencia C-145 de 2020 no se dio argumento alguno sobre esta exigencia constitucional, ni se advirtió que el Congreso ha estado sometido a las reglas de aislamiento preventivo obligatorio al existir la prohibición de reuniones de más de 50 personas, vulnerando lo dispuesto en el artículo 214 superior, que dispone para los demás estados de excepción algunas reglas generales que resultan extensivas para este inédito estado de emergencia, al señalar: “en los estados de excepción (...) no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado” (art. 214.3).

21. Lo que en la práctica ha ocurrido es que el Congreso ha sido sometido a cuarentena, según se había señalado. Si bien se han realizado sesiones virtuales no han tenido la misma intensidad y fuerza de control político que exigen las medidas para conjurar la pandemia. La Corte, por ende, ha debido exhortar al Congreso a la revisión exhaustiva de cada uno de los decretos legislativos, en la medida que la Constitución lo habilita para derogar, modificar o adicionar los decretos expedidos en desarrollo del estado de excepción.

22. El abanico de decretos legislativos expedidos supera numéricamente y en incidencia los escasos proyectos de ley que se han aprobado en las sesiones virtuales del Congreso. La pandemia ha sido empleada para activar un legislador excepcional que ha expedido un sinnúmero de decretos con un impacto real y de cambio en nuestro ordenamiento jurídico, pues el estado de excepción reviste como característica que los decretos expedidos tienen

vocación de permanencia, por lo que se hacía necesario el exhorto al Congreso a fin de que activara la revisión, los controles y no perdiera peso en la definición de las leyes en el país.

23. De igual manera, la Corte en la decisión proferida ha debido dar claridad al Congreso sobre estas medidas, a saber: ¿cómo debe interpretarse el límite temporal que impone el artículo 215 de la Constitución?, ¿cómo debe entenderse el año siguiente a la declaratoria?, ¿se empieza a contabilizar a partir del inicio de la próxima legislatura? O por el contrario, ¿es el año calendario inmediatamente siguiente a aquel de la declaratoria?, es decir, el 2021.

24. Encontrar respuestas sustanciales y permanentes a la grave situación del COVID-19 es una labor primordial del Congreso, por lo que no puede quedar relegada a la asunción indefinida del Gobierno a través de los estados de excepción, sino que con las experiencias ganadas en el tiempo deben enfrentarse a través de la normalidad institucional.

25. Los cambios permanentes de la legislación no deben introducirse como regla general mediante normas de excepción. Constituye una obligación ineludible la no interrupción de las sesiones del Congreso, pues su ausencia así fuere ocasional del escenario nacional no solo demacra el perfil del Estado democrático, sino que puede convertirse en un acicate para el abuso de las competencias por el ejecutivo de emergencia. Ello se hace más evidente en regímenes fuertemente presidencialistas como el nuestro, donde además los derechos de la oposición pueden verse intensamente restringidos.

26. Cuando la excepcionalidad dificulta la reunión del Congreso, tanto el ejecutivo como aquel, deben colaborar para que el control político se pueda cumplir cuanto antes y de manera eficaz. Es necesario alentar al Congreso para que ejerza con prontitud y eficacia las funciones atribuidas por el estado de excepción y las que corresponden a la normalidad institucional.

27. Con base en lo expuesto resultaba de la mayor importancia que la Corte hubiere exhortado al Congreso de la República para que ejerciera con prontitud y eficacia las funciones atribuidas por el estado de excepción declarado por Decreto 417 de 2020 y las que corresponden a la normalidad institucional. Quizás la culminación de todo lo no deseable resulte ser que el Gobierno sea quien diga al Congreso si puede reunirse o no, cuando la Carta Política le manda en su artículo 215.7 que, si no fuere convocado a congregarse, deberá reunirse por derecho propio.

28. La voz de la oposición debe estar garantizada y gozar de los mismos espacios de audiencia que posea quien encabeza el control de la emergencia. Verificado lo extraordinario y su apareamiento súbito, junto con las medidas excepcionales del ejecutivo debe empezar la confección de los remedios de largo alcance -proyectos de ley-, además de la iniciativa legislativa sobre la materia, a fin de que el Congreso delibere y apruebe todas y cada una de las medidas necesarias. Una de las primordiales tareas de quien legisla al amparo de la excepcionalidad es recuperar el orden constitucional temporalmente alterado por las circunstancias extraordinarias y, por ello, no puede haber emergencia legítima sin Congreso reunido coetáneamente.

29. El legislador no precisa de autorizaciones gubernamentales ni judiciales para reunirse presencialmente a deliberar, pues, su competencia viene dada por la propia Carta Política; es

más, es un imperativo que se reúna y valore el rumbo de las medidas de emergencia. Allí en la sede del debate democrático las medidas del ejecutivo extraordinario podrán ser objeto del necesario control y modificación, por lo cual se alza la necesidad de garantizar también los derechos de la oposición, pues la garantía de los contrapesos es de inusitada importancia para la pervivencia de la democracia misma.

30. La Constitución y la ley orgánica entregan al Congreso una serie de mecanismos como los mensajes de urgencias, la insistencia, la solicitud de sesiones conjuntas, entre otras, que facilitan aprobar con oportunidad las leyes correspondientes para hacerle frente a la pandemia del COVID-19, sin menoscabar los principios democrático, de publicidad, de participación, pluralista y de equilibrio entre los poderes.

31. Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través la Resolución 1/2020, reafirmó “el rol fundamental de la independencia y de la actuación de los poderes públicos y las instituciones de control, en particular de los poderes judiciales y legislativos, cuyo funcionamiento debe ser asegurado aún en contextos de pandemia.”. En este mismo sentido, el Consejo de Europa sostuvo que los parlamentos “deben conservar la facultad de controlar la acción del ejecutivo, en particular verificando, a intervalos razonables, si las facultades de emergencia del ejecutivo siguen estando justificadas, o interviniendo de manera puntual para modificar o anular las decisiones del ejecutivo”.

(ii) Elusión constitucional respecto de los decretos ejecutivos de aislamiento preventivo obligatorio

32. La sedicente medida de limitación de la libertad de circulación prevista en los decretos ejecutivos expedidos ¿es una restricción del derecho fundamental o más bien una suspensión del mismo, que arrastra además la de otros derechos fundamentales como el de reunión o el de manifestación?

33. El estudio del Decreto 417 de 2020 imponía la necesaria revisión formal y material de todo el elenco de medidas que el Presidente de la República había decretado, entre ellos: i) los decretos que establecen medidas que persiguen conjurar la crisis y sometidos al control automático de la Corte; ii) los decretos ejecutivos como desarrollo de los decretos legislativos cuyo control está asignado al Consejo de Estado; y iii) los decretos que tienen contenido material de ley pero que han sido expedidos formalmente en desarrollo de las competencias del artículo 189 constitucional.

34. En el marco del estado de excepción declarado, el presidente de la república ha expedido normas en desarrollo de las medidas extraordinarias y normas propias para períodos ordinarios. En este último destacamos los decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 536 del 11 de abril, 593 del 24 de abril y 636 del 6 de mayo de 2020, que disponen el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional por períodos consecutivos, que van desde el 20 de marzo del presente año y, al día de la publicación de este salvamento, siguen rigiendo en la mayor parte del territorio nacional, con la liberación de algunos sectores de la producción.

35. Los comunes denominadores de los decretos son: i) se expiden en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ii)

tienen fundamento normativo en el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 y iii) son firmados por el presidente de la República y la mayoría de los ministros(a)s del gabinete (en promedio de 12 a 14).

36. Una aproximación formal a la solución del caso sugiere que por las disposiciones legales invocadas para la expedición de los decretos no se encontrarían en principio dentro de las competencias que le corresponden a este Tribunal, por lo que su conocimiento estaría en cabeza de la jurisdicción contencioso administrativo. Sin embargo, un acercamiento material, conforme al principio de prevalencia del derecho sustancial y las subreglas jurisprudenciales de esta Corporación, implica que debe entrar a determinar si la sola referencia textual y formal a la normativa resulta por sí misma suficiente para concluir inequívocamente que estamos ante decretos ordinarios o ejecutivos, o si por el contrario estamos en frente de decretos con fuerza material de ley.

37. La jurisprudencia de la Corte ha expuesto que en hipótesis excepcionales el juez constitucional está facultado para ampliar el espectro del juicio de validez, pudiendo alterar el alcance y los términos del examen. Particularmente, en la sentencia C-280 de 2014 se señaló que, debido a la supremacía y fuerza vinculante de la Carta Política, todo acto normativo debe ser susceptible de control constitucional, precisando que las indeterminaciones que surjan cuando un acto no pueda ubicarse directamente en el catálogo de categorías previstas en los artículos 237 y 241 de la Constitución, deben ser superadas a partir de una interpretación armónica y finalista.

38. La sentencia C-429 de 2019 reiteró la línea jurisprudencial sobre las competencias especiales o atípicas de la Corte Constitucional, trayendo a colación las sentencias C-049 de 2012, C-400 de 2013 y C-352 de 2017 las cuales recaban que la competencia de este Tribunal para el control abstracto es principal, mientras que las atribuciones del Consejo de Estado son residuales (art. 237 C. Pol.).

39. Con base en lo expuesto a partir de una interpretación sistemática y teleológica la Corte en la sentencia C-145 de 2020 ha debido concluir que efectivamente los decretos que contemplaron las medidas del aislamiento preventivo obligatorio tienen contenido o fuerza material de ley, pues limitan derechos fundamentales. Ello se soportaba en principio en las siguientes razones:

40. La preceptiva expedida dispone en el artículo 1º el “aislamiento preventivo obligatorio” de todas las personas habitantes del territorio nacional, por un tiempo determinado se ha venido prolongando sucesivamente y en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la COVID-19, precisando que para alcanzar tal objetivo “se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones (...)”. Así mismo, es factible avizorar a través del conjunto de decretos expedidos que ha transcurrido un tiempo aproximado de más de dos meses de confinamiento.

41. Es claro que la medida del aislamiento compromete en esta oportunidad libertades y derechos fundamentales sensibles para la democracia constitucional y el Estado de derecho como lo son principalmente la libre circulación, reunión, asociación, trabajo, igualdad. Tales decretos tienen materialmente un fuerte contenido de ley, dado que, en primer lugar, según

el artículo 24 superior las limitaciones a circular libremente por el territorio nacional se establecerán por la “ley”, lo cual resulta concordante con la jurisprudencia constitucional que ha determinado que las restricciones a las libertades fundamentales están en principio reservadas al Congreso. De este modo, la potestad reglamentaria del ejecutivo no puede invadir la órbita del legislador ordinario (art. 150 superior), ni tocar el núcleo básico del derecho o la libertad fundamental (estatutaria, art. 152 superior).

42. Por otro lado, el poder de policía también tiene reserva de ley al regular las libertades públicas en relación con objetivos como la salubridad, aunque el Decreto 780 de 2016 refiera al aislamiento y cuarentena. En la sentencia C-511 de 2013 se señaló que el principio de reserva de ley “comporta que, por regla general, corresponde al Congreso expedir normas restrictivas o que limitan libertades y derechos ciudadanos, que guarden relación con el denominado motivo de policía, esto es, `todos aquellos hechos o circunstancias que en cualquier forma atentan contra el orden público, bien sea en forma directa o como resultado del abuso en el ejercicio del correspondiente derecho o libertad`”.

43. Sostuvo la Corte que aun cuando el ejecutivo estaba facultado para adoptar medidas tendientes a regular ciertos derechos y libertades públicas, entre ellas, la libertad de locomoción, lo debía hacer “sin desconocer el principio de reserva general de ley en materia de limitación de derechos fundamentales”. Así coligió que el principio de reserva legal le permite al Congreso establecer limitaciones al ejercicio de derechos constitucionales, mediante la adopción de normas generales de policía, destinadas a preservar el orden público. Ello le llevó a exhortar al Congreso para que se expidiera un nuevo Código de Policía.

44. De otro lado, libertades como la de locomoción vienen en esta oportunidad a ser objeto de limitaciones intensas por los decretos en cuestión al reconocerse que se restringe de forma absoluta, en todo el territorio de la República y tiempos sucesivos (dos meses de confinamiento). Debe precisarse que estas consideraciones no buscan deslegitimar ni invalidar la pertinencia y proporcionalidad o no de las medidas adoptadas por el Gobierno para contrarrestar la emergencia, sino rescatar las competencias de este Tribunal ante una elusión constitucional.

45. Asimismo, los decretos en cuestión fueron expedidos en virtud de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Además, debe destacarse que una de las medidas más importantes que reconoce y visualiza el Decreto 417 de 2020 para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es precisamente el aislamiento preventivo obligatorio, por lo que se hubiere esperado del Gobierno que tal medida al comprometer de manera múltiple y en sus contenidos básicos las libertades y los derechos hubiera sido adoptada en el marco jurídico del estado de emergencia y no a través de vías de escape como las competencias ordinarias del ejecutivo que ahora sí se exponen céleres y efectivas frente al principio de subsidiariedad, cuando los periodos de excepción exponen de suyo afugias para el marco de los derechos humanos y las garantías ciudadanas.

46. Adicionalmente, como lo ha sostenido la Corte, es un deber de primer orden pronunciarse de manera automática e integral sobre los actos dictados con ocasión del decreto matriz, ya que si el Gobierno nacional no remite a la Corte al día siguiente a su expedición los decretos que profiera en uso de las facultades extraordinarias, podrá aprehenderlos de oficio de

manera inmediata.

47. Por último, tampoco se observa una regulación legal específica o de habilitación que determine las condiciones bajo las cuales el Gobierno podría llevar a cabo la reglamentación de la libertad de locomoción, entre otros derechos, en la manera en que ha ocurrido con los decretos sub examine. De ninguna de las disposiciones, ni de las otras que se invocan en los considerandos de los decretos, se desprende la existencia de un mínimo de regulación que hiciera posible identificar los presupuestos a las cuales debe sujetarse el presidente de la República para establecer las limitaciones intensas sobre la libertad de locomoción, entre otros. En ese sentido, los decretos han tenido por objeto no solo materializar la función de policía, sino también establecer las reglas a las que se somete su ejercicio.

48. Adicionalmente, la Constitución prevé el requerimiento de que concurren todos los ministros únicamente cuando se trata i) del decreto por medio del cual se convoca al pueblo en consulta popular nacional (arts. 104 C. Pol. y 33 de la Ley 1757 de 2015) y ii) de los decretos legislativos adoptados en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. A su vez el control judicial de tales decretos se encuentra asignados a la Corte Constitucional según lo previsto en los numerales 3 y 7 del artículo 241 de la Constitución.

49. Si bien la circunstancia anotada no constituye por sí misma una razón definitiva para definir que estamos ante una norma con fuerza material de ley, sí tiene un valor indicativo que, sumada a las consideraciones plasmadas, permiten reforzar la conclusión. Por lo tanto, era necesario disponer la revisión oficiosa de los decretos 457, 531, 536, 593 y 636 de 2020 que establecen medidas temporales de aislamiento preventivo obligatorio, y con ello solicitar al Presidente de la República que dentro de los tres días siguientes a la notificación de la sentencia enviara inmediatamente a esta Corporación el texto de los decretos mencionados, cumplido lo cual la Secretaría General de la Corte procedería a la radicación del asunto acumulado y al reparto por la Sala Plena.

50. Por último, debe anotarse que son variados los tipos de actos de que se ha valido el Gobierno para regular el aislamiento preventivo obligatorio y si bien hasta ahora están siendo conocidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de suyo tal ejercicio inicial no desplaza la necesaria discusión constitucional que debe generarse sobre el conflicto competencial que se presenta.

51. Finalmente, quienes salvamos parcialmente el voto queremos resaltar la necesidad de mantener en principio un estándar estricto de control judicial sobre los decretos expedidos en virtud del estado de excepción. Una prolongación indefinida del estado de emergencia resulta inadmisibles, dado que todas las legislaciones tienen un inicio y un final conocida como la "cláusula del atardecer". Menos puede concebirse que los "criterios de eficacia" puedan terminar por prevalecer en un todo sobre el principio de subsidiaridad. Blunstchli señalaba que: "el derecho de excepción existe solamente donde existe un estado excepcional, pero nunca debe crear un nuevo derecho normal". En lugar de que la excepción confirme la regla, la excepción se convierte en la regla.

52. También debía realizarse un llamado a prevención al Gobierno nacional por un enfoque solidario, de derechos humanos y de cooperación internacional. Era necesario enfatizar en la

protección central a la salud, vida y seguridad de las personas, tomar medidas especiales a favor de poblaciones vulnerables, desarrollar unas políticas con enfoque diferencial, mantener la interdependencia de los derechos humanos, tener en cuenta los principios de igualdad y no discriminación, observar la transparencia y la información, además de la importancia de los demás derechos comprometidos, a saber, el trabajo, la educación, la subsistencia, entre otros.

Fecha ut supra,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-145/20

Referencia: Expediente RE-232

Revisión de constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

1. 1. Acompaño la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-145 de 2020 relacionada con la exequibilidad del decreto que declaró el estado de emergencia para afrontar la grave crisis que el país y el mundo vive a causa del virus SARS-CoV-2 y de la enfermedad COVID-19. No obstante, aclaro mi voto para resaltar el peso y la importancia del papel que el Congreso de la República debe cumplir en el control de las medidas de excepción expedidas con ocasión de la pandemia.

2. Para enfrentar la envergadura de toda emergencia, en especial una de carácter multidimensional como la actual, por mandato constitucional se requiere un control jurídico constitucional por parte de esta Corporación y del Consejo de Estado, y un control político en cabeza del Congreso de la República. A pesar de este imperativo, la postura mayoritaria de la Sala Plena se orientó por limitarse a verificar que el Congreso de la República estuviera en periodo de sesiones, como si dicha circunstancia fuera suficiente para garantizar la activación del sistema de pesos y contrapesos. No se subrayó, como correspondía, la importancia del control político del Congreso no solo sobre la declaratoria de la emergencia, sino de los decretos que la desarrollan.

3. Por regla general, la producción de legislación obedece al diseño de un acto jurídico complejo por medio del cual no solo los poderes públicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) intervienen en distintas etapas sino también los órganos de control y la ciudadanía.

En este proceso, por supuesto, el Congreso ocupa un papel protagónico, en tanto es el foro de representación política y deliberación democrática nacional por excelencia. Con la activación de un estado de excepción en la modalidad de emergencia económica, social y ecológica contemplada en el artículo 215 de la Constitución, el poder Ejecutivo asume funciones legislativas por un lapso determinado. La temporalidad y asunción de competencias de forma alguna se puede traducir en la anulación del órgano de representación democrática. De hecho, el artículo 215 contempla elementos formales y materiales que deben verificarse con especial cuidado al momento de activar y revisar la constitucionalidad de un estado de excepción como el que persigue el Decreto 417 de 2020.

4. Como ampliamente lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, el objetivo de la convocatoria al Congreso se orienta a la materialización del control político que compete realizar al poder Legislativo sobre la declaración de un estado de emergencia constitucional. En palabras del precedente jurisprudencial de esta Corte, este deber "... tiene como propósito posibilitar el control político específico que sobre el Gobierno le corresponde ejercer al Congreso de la República en un régimen democrático; y, simultáneamente, realizar el principio democrático que, en desarrollo de la separación de los poderes y del mandato de representación, requiere del funcionamiento normal del Congreso de la República."

5. En cuanto a los presupuestos formales, en las consideraciones de la presente providencia se expone que "La Constitución exige del Gobierno en el decreto declaratorio de emergencia que convoque al Congreso, si no se hallare reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de vigencia. Ello es indispensable al permitir al Congreso examinar el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, debiendo pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas." Lamentablemente, la sentencia solo verificó el cumplimiento de uno de ellos como pasaré a explicar.

6. Del texto transcrito subyacen dos elementos. De un lado la convocatoria del Congreso en el caso que no se encontrare reunido y del otro la presentación de un informe motivado ante esta institución, por medio del cual se expliquen las razones que llevaron al poder ejecutivo a la asunción de competencias legislativas de emergencia. En el presente caso, el análisis de la sentencia se limitó a verificar que en efecto el Congreso se hallaba en el segundo periodo de sesiones ordinarias que van desde el 16 de marzo (un día antes de la declaratoria de la emergencia) al 20 de junio de 2020. La presente sentencia no presenta valoraciones del cumplimiento de la obligación del Ejecutivo de informar al Congreso sobre la conveniencia política de sus acciones.

7. Comparto con la Sala que la verificación formal debe limitarse a constatar que el Congreso se encontrare ejerciendo sus funciones. Por tal razón, comparto que se cumplió con una de las exigencias formales atrás señaladas. No obstante, en ninguna parte de la providencia se advierte la verificación de la existencia del "informe motivado" al Congreso para que procediera a ejercer el control político de la declaratoria de emergencia. Este requisito es de rango constitucional y ante la Corte Constitucional no se verificó la existencia del informe. De hecho, en la etapa de recolección de pruebas, el despacho del Magistrado sustanciador solicitó a la Presidencia de la República que relacionara "... las medidas ordinarias adoptadas por el Gobierno nacional (entre otras, acudir ante el Congreso de la

República) para atender la pandemia COVID-19”.

8. La respuesta del Gobierno se limitó a enlistar todas las medidas que fueron adoptadas antes de la declaratoria de la emergencia. La lista abarca 17 folios, en los cuales se citan resoluciones, comunicaciones, circulares, entre otros actos administrativos con la salvedad que ninguno de ellos responde a la pregunta, que precisamente la Corte le solicitó en relación a la importancia de acudir al Congreso de la República. Revisado el resto del expediente, no hay constancia de la existencia del informe ante el órgano de representación popular. Este importantísimo vicio formal fue pasado por alto, razón por la que la Corte Constitucional en futuras revisiones de asuntos similares debería verificar con estricto cuidado este requerimiento.

9. La exigencia de la convocatoria y el informe motivado cumplen una función esencial porque, en el diseño del artículo 215, el Constituyente de 1991 determinó la importancia de establecer dos filtros o controles a la activación del estado de excepción. Uno de naturaleza política en cabeza del poder Legislativo y otro jurídico a cargo de la Corte Constitucional. En cuanto al filtro del control político, la norma contempla dos términos perentorios: de un lado determina un máximo de 10 días para que se convoque al Congreso (en caso de que no estuviere reunido) y del otro 30 días prorrogables por el acuerdo de las dos cámaras, para estudiar el informe motivado. En este informe, conforme a la Constitución, el Gobierno tiene que explicar las “causas” y fundamentar cada una de las medidas adoptadas para conjurar la crisis y en especial justificar tanto la “conveniencia” como la “oportunidad” de haber activado los poderes de excepción.

10. Esta Corporación, en la Sentencia C-216 de 2011 reiteró su doctrina sobre el carácter reglado, limitado y restringido de la potestad extraordinaria del gobierno para dictar leyes en los estados de excepción. Las restricciones constitucionales y legales se derivan de la experiencia histórica que se produjo tras la utilización indiscriminada de los estados de excepción durante la vigencia de la Constitución de 1886, en donde se vivía en un estado de permanente anormalidad institucional precisamente por la excesiva activación de los poderes de excepción.

11. A lo largo del siglo XX, y en especial de la segunda mitad, Colombia vivió en casi permanente estado de excepción. De hecho, varios representantes de facciones liberales, conservadoras y progresistas ante la Asamblea Nacional Constituyente reconocieron que habían crecido y formaban parte de una generación gobernada por un estado de excepción. Sobre el particular, se afirmó lo siguiente: “En los últimos 42 años, el país ha vivido 37 años en estado de sitio, convirtiendo una medida excepcional en un régimen permanente, pues de la Constitución, el único artículo cuya aplicación debería ser la excepción, es el artículo de más permanente aplicación.” Como se puede constatar no solo en la fuente citada, sino a lo largo de la revisión de los debates de esa época, el Constituyente de 1991 era consciente de la necesidad de regular estrictamente la utilización de los poderes de excepción. Hay suficiente evidencia de la aversión frente a esta forma de ejercer el poder público que alcanzó a enquistarse en la praxis nacional y que con la Constitución de 1991 logró controlarse eficientemente.

12. Desde el 17 de marzo de 2020, el Ejecutivo, ante un hecho imprevisible, activó los

poderes legislativos que le otorga la Constitución para actuar frente a una emergencia de alto calado. Por tal razón, he acompañado la postura mayoritaria. No obstante, la sentencia que permite la apertura de una caja de Pandora normativa como la que se pretende para hacer frente a la crisis, también debe subrayar la importancia de contar con los pesos y contrapesos del poder legislativo. En cabeza del Congreso está la función de ejercer un control político por medio del cual el eje del análisis debe ser la “adecuación” de las medidas. De ahí que el propio artículo 215 de la Constitución le otorgó la posibilidad de “derogar”, “modificar” o “adicionar” los decretos legislativos. Ante este poder público se deben canalizar todas las críticas ciudadanas y técnicas sobre la calidad de las medidas. La discusión en el seno del órgano de representación democrática resulta fundamental porque precisamente el poder Ejecutivo asumió temporalmente las funciones principales del Legislador.

13. El control constitucional de los decretos legislativos no puede y no debe limitarse a la mera formalidad de que el Congreso se encuentre reunido o en periodo de sesiones, sino que debe constatar la existencia de aspectos materiales como la posibilidad efectiva de ejercer sus funciones. Nada se afirma en la presente sentencia sobre las dificultades que generaron las medidas de confinamiento ordenadas a la luz de la emergencia sanitaria para que los senadores y representantes a la Cámara pudiesen ejercer el control político de forma efectiva.

14. Como se puede apreciar, la Corte debió aprovechar esta valiosa oportunidad para precisar el contenido y alcance de los controles al poder Ejecutivo en un estado de excepción que responde a la crisis más grave que se ha presentado en lo que va del siglo XXI.

Fecha ut supra.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada