

Sentencia C-213/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LAS GARANTIAS DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA-Exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE SUSPENSION DE TERMINOS DE PRESCRIPCION Y CADUCIDAD EN MATERIA PENAL-Inexequibilidad

(...) en lo que concierne al término de caducidad en materia penal, analizó la Corte Constitucional dos situaciones: en cuanto a la posibilidad de solicitar la apertura del incidente de reparación de perjuicios, concluyó la Corte que tal exclusión desconoce la naturaleza civil de la reclamación y los derechos de las víctimas a la reparación. Al respecto, al tratarse de un mecanismo civil de reparación de perjuicios dentro del proceso penal, se concluyó que no existe razón válida para excluir tales medidas de la suspensión del término de caducidad, como sí ocurrió respecto de la vía alterna para solicitar la reparación, que consiste en el proceso de responsabilidad civil extracontractual, ante la Jurisdicción Ordinaria. Igualmente, en lo que respecta al término de caducidad de la querella, encontró la Corte que aunque la Fiscalía General de la Nación no ha suspendido su labor investigativa y, por el contrario, ha adoptado los mecanismos para la recepción de las querellas, es posible que algunas víctimas hayan experimentado dificultades durante la emergencia para la realización de la condición de procesabilidad, razón por la cual, no suspender dicho término de caducidad materializa igualmente una afectación de los derechos de las víctimas, así como del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. En razón de lo anterior, se declarará la inexequibilidad de la expresión “y caducidad”, prevista en el párrafo de su artículo 1º del decreto legislativo objeto de control.

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

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Establece tres clases de estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la

extensión de sus efectos. Igualmente, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia; y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe

examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y, (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(...) ha sido considerado como un examen que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto, el artículo 8 de la LEEE establece que “los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(...) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

(...) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia

Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(...) según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(...) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(...) que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del

examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(...) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LAS GARANTIAS DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA-Contenido y alcance

Referencia: Expediente: RE-290

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 564 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para las garantías de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., primero (1º) de julio de 2020

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite, establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. 1. A través del Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto, esto es, a partir del 17 de marzo de 2020.

2. En desarrollo de dicha declaratoria de Estado de Excepción, fue expedido el Decreto Legislativo No. 564 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para las garantías de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Esta norma fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio de fecha 16 de abril de 2020, suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

3. Mediante el auto del 24 de abril de 2020, el Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto, decretó la práctica de pruebas, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, también se ordenó comunicar el proceso a la Presidencia de la República, a todos los ministerios y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Esto con el fin que participaran en el presente proceso, si así lo estimasen oportuno.

4. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

“DECRETO 564 DE 2020

(Abril 15)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, se incluyeron las siguientes:

Que el 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (o en adelante OMS) identificó el 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 declaró el brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, puesto que a esa fecha se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, y que, a lo largo de esas últimas dos semanas, el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

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

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena por 14 días 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 Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en consecuencia, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

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

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus COVID 19, cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos

negativos que se han venido evidenciando, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país, que justificó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2.979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID 19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111 .652

fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.848.439 casos, 117.217 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la enfermedad coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos: “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 COVID19”.

Que en el referido Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se dispuso la necesidad de “[...] 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 el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 señaló que “[...] 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 de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario”

Que el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (í) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción

correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Que el Gobierno nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó el “[oo.] aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.”

Que el 8 de abril de 2020 el Gobierno nacional expidió el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 mediante el cual amplió la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta de 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.

Que en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que el artículo 250 de la Constitución Política establece que la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento.

Que el artículo 252 de la Constitución Política precisa que aun durante los Estados de Excepción de que trata la Constitución en sus artículos 212 y 213, el Gobierno nacional no podrá suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Que el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “La acción de tutela procederá aún bajo los estados de excepción. Cuando la medida excepcional se refiere a derechos, la tutela se podrá ejercer por lo menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción”.

Que el artículo 15 de la Ley 137 de 1994, en consonancia con los artículos 215 y 252 de la Constitución Política, prohíbe durante los estados de excepción, “[...] a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento”.

Que, a su turno, el artículo 57 de la referida Ley 137 de 1994 dispone que “La acción de tutela procede aún durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas”.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tengan programadas audiencias con persona privada de la libertad, las cuales se podrán realizar virtualmente, e igualmente exceptuó el trámite de acciones de tutela. También dispuso que los magistrados, jueces y jefes de dependencias administrativas coordinarán y darán las instrucciones para que los servidores a su cargo laboren desde sus casas.

Que mediante Acuerdo PCSJA20-11518 del 16 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura mantuvo las medidas de suspensión de términos procesales en los juzgados, tribunales y Altas Cortes, entre el 16 y el 20 de marzo, excepto para las acciones de tutela y los habeas corpus. Preciso que las audiencias programadas en los juzgados de conocimiento

con persona privada de la libertad se realizarán solo si se pueden llevar a cabo por medios virtuales. Igualmente, en relación con los juzgados de control de garantías, se realizarán las diligencias con persona privada de la libertad. Añadió que los jueces de ejecución de penas atenderán solo solicitudes de libertad por pena cumplida, con o sin redención de pena, libertad condicional, prisión domiciliaria y formalización de la reclusión. Asimismo, mantuvo la decisión de que los funcionarios y empleados judiciales trabajen desde sus casas.

Que, posteriormente, mediante el Acuerdo PCSJA20-11519 de 16 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos de la revisión eventual de tutelas en la Corte Constitucional del 17 al 20 de marzo de 2020 y, para el efecto, señaló que “Los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a la Corte Constitucional hasta tanto se levanten las medidas adoptadas”.

Que la honorable Corte Constitucional, teniendo en cuenta las precitadas decisiones del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo 01 de 19 de marzo de 2020, modificó los artículos 6, 31, 35, 36, 60 Y 101 del Acuerdo 02 de 2015, Reglamento de la Corte Constitucional, habilitando las sesiones de las Salas y la adopción de decisiones mediante herramientas tecnológicas que garanticen la deliberación, la confidencialidad, la privacidad, la seguridad, la reserva y la comunicación simultánea de los proyectos de providencia, acuerdo o decisión.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011521 de 19 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura (i) prorrogó la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 de marzo del año 2020, desde el 21 de marzo hasta el 3 de abril del año 2020, incluidas las excepciones allí dispuestas, (ii) determinó que “Los juzgados con función de control de garantías seguirán realizando las audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación, solicitudes de medidas de aseguramiento, así como las prórrogas de medida de aseguramiento y las peticiones de control de legalidad”, (iii) dispuso que hasta el 3 de abril de 2020, los magistrados, jueces y empleados judiciales laborarán en sus casas, salvo que excepcionalmente se requiera acudir a las sedes judiciales para adelantar actividades específicas, y (iv) previó que “Los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales, estableciendo cada uno de ellos las reglas para su desarrollo”.

Que con fundamento en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno nacional y teniendo en cuenta la vacancia judicial en la Rama Judicial durante la Semana Santa, mediante Acuerdo PCSJA2011526 de 22 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional desde el 4 de abril hasta el 12 de abril de 2020, y estableció como excepciones aplicables a partir de la expedición del mencionado Acuerdo las siguientes: “[...] 1. Acciones de tutela y habeas corpus. Se dará prelación en el reparto a las acciones de tutela que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad. Su recepción se hará mediante correo electrónico dispuesto para el efecto y para su trámite y comunicaciones se hará uso de las cuentas de correo electrónico y herramientas tecnológicas de apoyo. 2. Con relación a la función de control de garantías se atenderán los siguientes asuntos: a. Audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación y solicitudes de medidas de aseguramiento de detención. b. Prórroga, sustitución y revocatoria de medida de aseguramiento cuya solicitud sea con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. c. Libertad por vencimiento de términos, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. d. Control de legalidad posterior, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. 3. Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad atenderán las libertades por pena cumplida, con o sin redención de pena, libertad condicional, prisión domiciliaria y formalización de la reclusión, mediante trabajo en casa de manera virtual. 4. La función de conocimiento en materia penal atenderá las audiencias programadas con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual”.

Que mediante el Decreto 469 de 23 de marzo de 2020 el Gobierno nacional dispuso que, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011529 de 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben

adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que mediante el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 se prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 13 de abril hasta el 26 de abril de 2020 y se continuaron exceptuando de esta medida los siguientes asuntos:

2. Las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la República en ejercicio de las funciones del artículo 215 de la Constitución Política.

3. Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 Y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Con relación a la función de control de garantías se atenderán los siguientes asuntos:

a. Audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación y solicitudes de medidas de aseguramiento de detención.

b. Prórroga, sustitución y revocatoria de medida de aseguramiento cuya solicitud sea con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual.

c. Libertad por vencimiento de términos, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual.

d. Control de legalidad posterior, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual.

5. Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad atenderán las libertades por pena cumplida, con o sin redención de pena, libertad condicional, prisión domiciliaria y formalización de la reclusión, mediante trabajo en casa de manera virtual.

6. La función de conocimiento en materia penal atenderá las audiencias programadas con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia además continuará atendiendo los trámites que impliquen la libertad inmediata de los procesados en asuntos de casación, extradición, impugnación especial, revisión, definición de competencia, segunda instancia y casos próximos a prescribir, privilegiando el uso de medios electrónicos.

La Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia continuará atendiendo las actuaciones, audiencias y sesiones en las investigaciones en curso, privilegiando el uso de los medios electrónicos”.

Que en el referido Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 se exceptuaron también los siguientes procesos: 1. Con relación a la función de control de ‘garantías se atenderán de manera virtual las solicitudes de orden de captura. 2. Los procesos de adopción en aquellos casos en los que se haya admitido la demanda. 3. Las medidas de protección en los casos de violencia intrafamiliar, cuando en el lugar no haya comisario de familia. 4. La función de conocimiento en materia penal atenderá virtualmente el trámite de solicitudes de libertad de su competencia.

Que, de igual forma, en el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 se precisó que “[...] mientras duren las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión de la emergencia causada por el COVID19, los servidores de la Rama Judicial trabajarán de manera preferente en su casa mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, salvo que, de manera excepcional, para cumplir con las funciones o prestación del servicio fuera necesario el desplazamiento o la atención presencial en las sedes judiciales o administrativas. de conformidad con lo establecido en el artículo 3° del Decreto 491 de 2020 y el numeral 13 del artículo 3° del Decreto 531 de 2020”.

Que mediante el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 el Gobierno nacional adoptó “[...] 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”.

Que, en el artículo 6 del anunciado Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 se reguló lo relacionado con la suspensión de términos de caducidad y prescripción de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa.

Que, en el artículo 9 del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 se establecieron reglas para las conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación, y en el inciso 3 se dispuso que “[...] En el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliaciones, no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes”.

Que el artículo 10 del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en el cual se reguló la continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales, se estableció en el inciso final que “[...] durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones”.

Que tal y como lo señala el título del artículo 6 del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, lo dispuesto en su inciso 4 se aplica exclusivamente a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Que es imperativo ante la actual emergencia sanitaria, económica, social y ecológica salvaguardar los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia, para lo cual es indispensable suspender los términos de caducidad y prescripción desde el 16 de marzo de 2020, fecha a partir de la cual el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales de conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11518, y hasta cuando esta Corporación disponga su reanudación.

Que, estas medidas del Consejo Superior de la Judicatura, que están vigentes para la mayoría de los procesos judiciales, conllevan a que usuarios del sistema judicial no puedan realizar las actuaciones pertinentes para interrumpir los términos de prescripción o hacer inoperante la caducidad para ejercer los derechos, acciones, medios de control presentar demandas, circunstancia que desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia.

Que, esta situación genera incertidumbre e inseguridad jurídica para los jueces y las partes

en cuanto a la promoción de sus derechos, acciones o medios de control y el conteo de los términos de prescripción y caducidad.

Que la Corte Constitucional en sentencia C-027, indicó lo siguiente: “[...] el derecho de acceder a la administración de justicia es un derecho fundamental, cuyo alcance no puede concebirse dentro de los estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados”, En el mismo sentido, en la sentencia C-031 de 2019 señaló: “[...] así como el artículo 229 de la Constitución establece el derecho de todos los asociados de acceder a la administración de justicia; dicho derecho conlleva la obligación correlativa por parte del Estado de garantizar que dicho acceso sea real y efectivo, y no meramente nominal”. Así mismo, la Corte Constitucional al examinar un evento de suspensión de la actividad de la Rama Judicial en la sentencia T- 432 de 2018, precisó que “[...]la interrupción de la prestación continua del servicio sí tiene efectos en derecho de manera que no puede obligarse a las partes a cumplir las cargas procesales en contravía de su seguridad personal. Una interpretación diferente desconocería el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia (art. 229)”.

Que la suspensión de términos y la restricción de la atención presencial en los despachos judiciales del país ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, restringe la facultad de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia, por lo cual corresponde al Gobierno nacional adoptar una respuesta legal temporal con el fin de cumplir con su deber de garantizar el mencionado derecho fundamental mientras duren las condiciones que llevaron a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que en el ordenamiento vigente no existe una disposición legal que establezca que la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura determine la suspensión de los términos de prescripción y caducidad para garantizar los derechos de los usuarios que no han podido acceder a los despachos judiciales como consecuencia de la suspensión de términos y de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por la enfermedad coronavirus COVID-19.

Que de acuerdo con lo anterior la vigencia de las diferentes normas que regulan la prescripción y caducidad de derechos, acciones y medios de control, como, entre otras, el

artículo 2536 del Código Civil que regula la prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria, el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo que regula la prescripción de las acciones laborales, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que señala los términos de caducidad de los medios control (reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales), los artículos 1081 Y 1329 del Código de Comercio que regulan la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros y las acciones que emanan del contrato de agencia comercial respectivamente, deriva en el desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia.

Que en relación con el inciso 3 del artículo 9° del Decreto 491 de 2020, se aplicará lo que dispone el presente decreto para la suspensión de la prescripción e inoperancia de la caducidad de las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación.

Que en relación con el artículo 10 del Decreto legislativo 491 de 2020 y, en general con las actuaciones ante los despachos judiciales, se aplicará lo que se dispone en el presente decreto.

Que, de acuerdo con lo anterior, los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos a partir del 16 de marzo de 2020 y hasta cuando el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

Que, el conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por dicha Corporación. Ahora bien, para evitar situaciones en las que se torne imposible el ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia teniendo en cuenta el aislamiento obligatorio, cuando al decretarse la suspensión de términos por el Consejo Superior de la Judicatura, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión que disponga la citada Corporación, para presentar oportunamente la solicitud de conciliación, la demanda o realizar la actuación correspondiente.

Que, si el Consejo Superior de la Judicatura cesa la suspensión de términos judiciales para

una o algunas acciones judiciales o medios de control, los términos de prescripción y caducidad respecto de esas acciones judiciales o medios de control se reanudarán como lo establece este decreto.

Que como quiera que por mandato Constitucional el Gobierno nacional no puede suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, la suspensión de los términos de prescripción y caducidad que dispone este decreto no es aplicable en materia penal.

Que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia, la garantía del debido proceso y del derecho de defensa, es necesario suspender desde el 16 de marzo de 2020 los términos procesales de inactividad para el desistimiento tácito previstos en el artículo 317 del Código General del Proceso y en el artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como también los términos de duración del proceso del artículo 121 del Código General del Proceso, los cuales se reanudarán un mes después, contado a partir del día siguiente al del levantamiento de la suspensión que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

justicia de los usuarios del sistema de justicia y se afectaría la labor de los jueces, pues con las medidas de aislamiento adoptadas para prevenir la enfermedad coronavirus COVID-19 se afecta el trámite normal de los procesos judiciales y el cumplimiento de los actos procesales que corresponden a los sujetos procesales y a los jueces.

Que es necesario dar un término prudencial para la reanudación de estos términos como se propone, para que los sujetos procesales y los jueces puedan cumplir con los actos procesales que se interrumpieron o no se pudieron realizar por la suspensión de términos judiciales, se garantice el ejercicio de los derechos y se evite la aglomeración de personas en los despachos judiciales una vez se levante la suspensión de términos judiciales por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Que, si el Consejo Superior de la Judicatura cesa la suspensión de términos judiciales para una o algunas acciones judiciales o medios de control, los términos procesales a los que se hizo referencia en el párrafo anterior, se reanudarán para esas acciones judiciales o medios de control.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal.

Artículo 2. Desistimiento tácito y término de duración de procesos. Se suspenden los términos procesales de inactividad para el desistimiento tácito previstos en el artículo 317 del Código General del Proceso y en el artículo 178 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y los términos de duración del proceso del artículo 121 del Código General del Proceso desde el 16 de marzo de 2020, y se reanudarán un mes después, contado a partir del día siguiente al del levantamiento de la suspensión que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 15 días del mes de abril de 2020

El Presidente de la República

Iván Duque Márquez

La Ministra del Interior

Alicia Victoria Arango Olmos

La Ministra de Relaciones Exteriores

Claudia Blum de Barberi

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

Alberto Carrasquilla Barrera

La Ministra de Justicia y del Derecho

Margarita Leonor Cabello Blanco

El Ministro de Defensa Nacional

Carlos Holmes Trujillo

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Rodolfo Zea Navarro

El Ministro de Salud y Protección Social

Fernando Ruiz Gómez

El Ministro de Trabajo

Ángel Custodio Cabrera Báez

La Ministra de Minas y Energía

María Fernanda Suárez Londoño

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo

José Manuel Restrepo Abondano

La Ministra de Educación Nacional

María Victoria Angulo González

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Ricardo José Lozano Picón

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Jonathan Malagón González

La Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Sylvia Cristina Constain Rengifo

La Ministra de Transporte

Ángela María Orozco Gómez

La Ministra de Cultura

Carmen Inés Vásquez Camacho

La Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Mabel Gisela Torres Torres

Ernesto Lucena Barrero”.

B. PRUEBAS RECAUDADAS

6. En el auto de asunción de conocimiento del asunto, el Magistrado Ponente requirió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que absolviera unas preguntas que se relacionan a continuación. Con las respuestas recibidas mediante el oficio firmado por la

Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El documento fue recibido por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 30 de abril de 2020 y fue remitido al despacho del Magistrado Ponente el 4 de mayo del mismo año.

Respecto del Decreto Legislativo 564 de 2020 se solicitó:

(i) Profundizar en las razones por las cuales se condiciona la medida de suspensión de los términos de prescripción y caducidad, previstos en las normas sustanciales y procesales, a una decisión administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia señaló que la suspensión de los términos de prescripción y caducidad prevista en el Decreto Legislativo 564 de 2020 opera “hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales” pues era necesario mitigar los efectos negativos de la mencionada suspensión de términos judiciales, la cual se fundó en la pandemia del nuevo coronavirus Covid - 19. En consecuencia, explicó que el propósito de vincular el levantamiento de los términos de prescripción y caducidad, al de los términos judiciales, es reactivar la actividad judicial por completo, cuando la autoridad competente estime que están dadas las garantías para prestar el servicio de manera adecuada, la cual incluso podrá disponer que dicho levantamiento se realice de manera progresiva en ciertos procesos.

En ese sentido, indicó que de acuerdo con el numeral 13 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, una de las funciones del Consejo Superior de la Judicatura es regular todos los trámites judiciales en los aspectos no previstos por el Legislador. De manera que, su competencia no se extiende al ejercicio de las acciones judiciales ni de las etapas del proceso que conforme con los principios de legalidad y del debido proceso, corresponden de manera exclusiva al Legislador.

Finalmente, expuso que es necesario vincular la suspensión de términos de caducidad y prescripción a la determinación de una autoridad competente que reconozca las capacidades del aparato de justicia para atender las necesidades ciudadanas en medio de la crisis.

(ii) ¿Podría tratarse de una autorización incondicionada e ilimitada para que el Consejo Superior de la Judicatura suspenda términos?

La suspensión de términos de prescripción y caducidad operan por mandato de la ley, mientras que el Consejo Superior de la Judicatura solo decide sobre la reanudación de los términos judiciales. La fecha del levantamiento de la suspensión de los términos judiciales determina, a su vez, el levantamiento de los términos de prescripción y caducidad establecidos por el legislador extraordinario, toda vez que los Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura tienen sustento en la declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria y, por tanto, la suspensión de términos judiciales no puede sobrepasar la vigencia de dicho estado. En ese sentido, existe un límite temporal para esa suspensión y en consecuencia, para la aplicabilidad de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 564 de 2020 sobre los términos de prescripción y caducidad.

Adicionalmente, la medida adoptada en el Decreto Legislativo 564 de 2020 tuvo como propósito unificar la disposición establecida en el artículo 10 del Decreto Legislativo 491 de 2020, según la cual, “durante la vigencia de la emergencia sanitaria no correrían términos de prescripción y caducidad de las acciones judiciales” de conformidad con los acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura que suspenden términos judiciales, pues la suspensión de términos no solo implicaba que no pueden adelantarse procesos en curso, sino que no pueden presentarse nuevas demandas.

En consecuencia, es el Consejo Superior de la Judicatura la autoridad que debe de decidir el momento en el que se levantarán los términos judiciales, en la forma y en la gradualidad que ello suponga, si es del caso.

C. INTERVENCIONES

7. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente catorce (14) escritos de intervención. De los escritos recibidos, siete (7) solicitaron a la Corte la exequibilidad simple, uno (1) la exequibilidad condicionada, tres (3) la inexequibilidad, dos (2) la exequibilidad de los artículos 1, 2 y 3, y la inexequibilidad del párrafo del artículo 1; y uno (1) la exequibilidad condicionada del artículo 1°, la exequibilidad simple de los artículos 2 y 3 y la inexequibilidad parcial del párrafo del artículo 1°.

8. Solicitudes de exequibilidad. El decreto satisface plenamente los parámetros que determinan su constitucionalidad. Las medidas adoptadas guardan una íntima conexión con las causas que dieron lugar al origen y desarrollo del estado de emergencia, declaratoria que

a su vez generó la suspensión de términos judiciales y la cesación temporal de servicios judiciales de tipo presencial. En consecuencia, sus medidas velan por la salvaguarda de derechos constitucionales como el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el derecho de defensa de los sujetos procesales, quienes debido a las medidas de aislamiento, necesarias para evitar el contagio del nuevo coronavirus Covid-19, se encuentran imposibilitados de acudir a los despachos judiciales.

En todo caso, tales determinaciones fueron adoptadas consultando aquellos preceptos constitucionales que exigían la continuidad de ciertas actividades de la Rama Judicial, como el conocimiento de procesos de acción de tutela y habeas corpus, así como la habilitación a la Corte Constitucional, al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos para que llevaran a cabo el control automático que les corresponde en el marco de los estados de excepción.

El ejercicio de los derechos reconocidos por la ley sustancial se encuentra generalmente limitado por instituciones jurídicas como la prescripción, la caducidad y el desistimiento tácito que imponen al accionante del derecho tutelado ante la jurisdicción, la imperiosa necesidad de acudir a ella de manera oportuna en el tiempo, así como el deber de adelantar las actuaciones judiciales que de él dependan de manera diligente so pena de la pérdida de su derecho.

La legislación ordinaria no tiene previsto un mecanismo que permita interrumpir todas las prescripciones y suspender las caducidades ante la calamidad pública y por tal razón, el Decreto Legislativo 564 de 2020 ofrece en su primer artículo un mecanismo seguro para que la ciudadanía tenga claro que mientras dure la pandemia y con ella la inactividad judicial, estarán suspendidos todos los términos de prescripción y caducidad, de manera que los interesados puedan presentar después, oportunamente, sus demandas. Adicionalmente, para evitar las aglomeraciones, el artículo 1° ha tenido el cuidado de prever que quienes al iniciarse la emergencia sanitaria tenían términos próximos a consumarse de prescripción y caducidad, no tengan que demandar el primer día hábil, a partir de la reanudación de actividades, sino que puedan hacerlo dentro del mes siguiente. Esta medida también concuerda con la finalidad del decreto de emergencia, pues apunta a evitar el contagio que puede presentarse si han de aglomerarse los interesados en los despachos judiciales, una vez se reanuden sus labores.

Cabe destacar, que el decreto no afecta el funcionamiento de la Rama Judicial, ni suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento, pues las disposiciones del decreto no se aplican a los procesos penales.

9. Solicitudes de exequibilidad condicionada. Sujetar los términos de prescripción y caducidad hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los mismos, coloca a la ciudadanía en un estado absoluto de incertidumbre, al paralizar de manera indefinida el aparato judicial del país, pese a que las condiciones tecnológicas actuales permitirían continuar evacuando un elevado número de actuaciones de manera remota y por tanto, sin riesgo de propagación del virus Covid - 19.

Si bien no se puede desconocer que en la actualidad no se ha implementado en su totalidad el proyecto de “expediente digital”, el Legislador en varias oportunidades ha instado al Consejo Superior de la Judicatura a adoptar con mayor contundencia el uso de las tecnologías para desarrollar la labor de impartir justicia (art. 95 de la Ley 270 de 1996 y 103 del CGP). En consecuencia, la exequibilidad del Decreto Legislativo 564 de 2020 debe condicionarse bajo el entendido de que se amplíen las excepciones a la suspensión de términos en los diferentes procesos judiciales, a todas aquellas actuaciones, que se puede adelantar de manera virtual y no requieren comparecencia física de los intervinientes. Para cumplir lo anterior, se debe ordenar al Consejo Superior de la Judicatura que, en el menor tiempo posible, proceda a implementar las plataformas de acceso remoto necesarias para poder cumplir con ese fin.

10. Solicitudes de inexequibilidad. El Decreto Legislativo 564 de 2020 vulnera el preámbulo y los artículos 1, 2, 6, 113, 214, 228 y 229 de la Constitución, pues el cierre de los despachos judiciales y del funcionamiento de la justicia no garantiza la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

La parte considerativa del Decreto Legislativo 564 de 2020 destaca que en el ordenamiento jurídico no existe una disposición legal que establezca que la suspensión de términos judiciales, determina la suspensión de los términos de prescripción y caducidad. Por consiguiente, va en contravía del principio de legalidad la suspensión decretada por el Gobierno Nacional pues deniega el acceso a la administración de justicia en tiempos de Covid, circunstancia que afecta a los usuarios judiciales con la mora en la resolución de las controversias judiciales y aumenta la congestión judicial.

La suspensión contemplada en el Decreto Legislativo 564 de 2020 rebasa la declaratoria de los estados de excepción, ya que durante estos no se puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público (artículo 214, num. 3 de la Constitución). En este sentido, el normal funcionamiento no ordena la presencia física o permanente en todo el territorio nacional, sino la existencia de jurisdicción y competencia para que las decisiones sean aplicables y exigibles.

Igualmente, el decreto viola el principio de temporalidad, al suspender “términos judiciales” desde el día 16 de marzo, fecha en la que no se había expedido el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

De otro lado, el parágrafo del artículo primero del decreto es inconstitucional comoquiera que la no suspensión de términos de prescripción y caducidad en materia penal, se funda en una interpretación errada del artículo 252 Superior al considerar que implica una prohibición absoluta e incondicional de regular, durante los estados de excepción, cualquier asunto que incida en las labores de la Fiscalía General de la Nación y de las autoridades judiciales penales, en lugar de advertir que la norma constitucional establece un límite normativo que busca preservar los elementos esenciales que les otorgan identidad a dichas autoridades públicas. Además, la suspensión de términos en materia penal no es general e indiscriminada, sino parcial y relativa, pues existen procesos y actuaciones penales que se encuentran suspendidas, dado que el Consejo Superior de la Judicatura solo ordenó la suspensión de términos judiciales en relación con la función de control de garantías, de conocimiento y de ejecución de la pena.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

11. Mediante el concepto radicado el día 4 de junio de 2020, el Señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 564 de 2020.

12. Para el Procurador General de la Nación está acreditado que el decreto en mención cumple todos los requisitos formales exigidos por el artículo 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994.

13. El decreto establece mecanismos de carácter procesal para garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso de los usuarios del sistema judicial. Específicamente, las medidas contenidas en el decreto tienen como finalidad regular la suspensión de términos de caducidad, la prescripción, el desistimiento tácito y de duración del proceso judicial, con el objetivo de evitar consecuencias negativas en los derechos de los usuarios que no han podido acceder a los despachos judiciales debido a la suspensión de términos que decretó el Consejo Superior de la Judicatura y el aislamiento preventivo obligatorio adoptado en varios decretos ordinarios.

14. Cumple con el requisito de conexidad pues guarda relación directa con los efectos adversos que ha generado la pandemia por Covid-19 en los sujetos procesales. De manera que, brinda seguridad jurídica a los ciudadanos al regular aquellos casos de vencimiento de términos de caducidad y prescripción durante los días que no ha operado la administración de justicia, y a los funcionarios judiciales respecto de los términos de desistimiento tácito y duración de los procesos.

15. En cuanto al juicio de prohibición de arbitrariedad y de intangibilidad, la regulación contenida en el Decreto Legislativo 564 de 2020 no tiene incidencia en el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados, como tampoco impone restricciones a los derechos intangibles, pues se trata de medidas puramente procesales; y respecto del juicio de no contradicción específica, la Procuraduría no evidencia ninguna contradicción entre el Decreto Legislativo 564 de 2020 la Constitución y los Tratados Internacionales.

16. El Ministerio Público considera que el término de duración de la medida “hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales” no viola la Constitución, pues dicha expresión está acorde con las funciones y la autonomía del Consejo Superior de la Judicatura como órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial de conformidad con los artículos 256 y 257 superiores y los numerales 13, 16, 24 y 26 del artículo 85 de la Ley Estatutaria 270 de 1996.

17. En relación con el ámbito temporal, señala que aun cuando la retroactividad es una excepción al principio general de aplicación al futuro de las normas procesales, en el presente caso no se vulnera la Constitución dado que el mencionado principio no proviene directamente de ella y el Legislador, en este caso el Extraordinario, tiene la facultad para

establecer mecanismos o regímenes de vigencia de las normas procesales, siempre y cuando no se desconozca el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

18. De otro lado precisó que el citado decreto no suprime o altera las funciones de acusación y juzgamiento, puesto que sus disposiciones no se aplican en el ámbito penal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 252 de la Constitución. Igualmente, destacó que las medidas son razonablemente idóneas para efectos de conjurar la crisis, pues se trata de un balance entre evitar el contagio y garantizar el acceso a la administración de justicia, razón por la cual el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto y finalmente, en cuanto a la subsidiariedad, afirmó que el decreto creó una disposición que en el ordenamiento vigente no existe, con fundamento en que en tiempos de normalidad, mientras esté suspendida la actividad del poder jurisdiccional, siguen corriendo los términos previstos en los aludidos institutos jurídicos para ejercer oportunamente los derechos o hacer inoperante la caducidad de las acciones.

19. El Procurador considera que el decreto legislativo objeto de control también cumple con el juicio de incompatibilidad ya que no incorpora modificaciones a ninguna norma y por ende no suspende ninguna ley de la República; y en cuanto al examen de proporcionalidad, constata que las disposiciones contenidas en la norma bajo análisis son razonables y no implican limitaciones a derechos fundamentales. Finalmente, señala que los textos normativos examinados no contienen criterios sospechosos por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

20. En suma, a continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de control constitucional:

Interviniente

Fundamento de la intervención

Solicitud

Procurador General de la Nación

El Decreto Legislativo 564 de 2020 cumple con todos los requisitos formales y materiales que justifican la adopción de las medidas en el ámbito procesal, y a través de ellas se pretende

garantizar los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de los usuarios del sistema judicial.

Exequibilidad

Secretaría de la Presidencia de la República

Se expidió el Decreto Legislativo 564 de 2020 a fin de evitar que la suspensión de términos derivada de las medidas necesarias de aislamiento extienda sus efectos negativos a quienes acuden a la justicia para la solución de sus controversias. El decreto cumple con los requisitos formales y materiales que deben cumplir los decretos legislativos de desarrollo proferidos al amparo del estado de emergencia.

(i) se refiere a materias que tienen relación directa con el estado de emergencia, (ii) las medidas están orientadas a impedir la extensión de los efectos de la pandemia; (iii) las medidas son necesarias fáctica y jurídicamente, pues debido a las medidas de aislamiento obligatorio el Consejo Superior de la Judicatura suspendió términos judiciales, de manera que se hizo necesario adoptar medidas para impedir que el funcionamiento anormal de la administración de justicia generara consecuencias negativas en los usuarios. Además, porque en la normativa ordinaria no existen previsiones legales suficientes y adecuadas para suspender los términos procesales aludidos en el decreto.

(iv) las medidas deben adoptarse a través de una norma con fuerza de ley, por respeto al principio de legalidad. (v) Las medidas del decreto no interfieren con ningún postulado constitucional, sino que buscan garantizar el acceso a la administración de justicia, la defensa y el debido proceso. (vi) La vigencia de las medidas contenidas en el Decreto están condicionadas al levantamiento de términos judiciales por parte del Consejo Superior de la Judicatura, pues es la autoridad encargada de verificar la capacidad de los despachos para atender la demanda judicial en medio de la pandemia. (vii) las medidas no imponen una discriminación injustificada, ni tratos diferenciales; (viii) además no limitan, afectan ni suspenden derechos humanos o libertades fundamentales. (ix) El decreto no contiene medidas que puedan afectar derechos fundamentales intangibles. En síntesis, sus medidas son proporcionales a la crisis actual por el Covid- 19.

Exequibilidad

Consejo de Estado

Existen múltiples asuntos, actuaciones y autoridades en la jurisdicción penal que no quedaron excluidas de la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura y en relación con las cuales, los términos se encuentran suspendidos. Por tanto, el Gobierno no podía exceptuar de manera general y absoluta los asuntos en materia penal.

Figuras como la querrela que tiene un término de caducidad de 6 meses, o la prescripción de la acción penal como causal de extinción de la pena, evidencian que el ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía General de la Nación está sometida a términos de prescripción y caducidad.

Las demás medidas previstas en el Decreto Legislativo 564 de 2020 cumplen con todos los juicios materiales, de manera que debe ser declarada su exequibilidad pura y simple.

Exequibilidad de los artículos 1, 2 y 3 e inexequibilidad del parágrafo del artículo 1.

Consejo Superior de la Judicatura

El Decreto Legislativo 564 de 2020 desde el punto de vista formal, como sustancial se ajusta a nuestro ordenamiento constitucional. En este sentido, el decreto modifica el ordenamiento legal para generar certidumbre y seguridad jurídica a los usuarios de la justicia, ante la medida de suspensión de términos judiciales adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura.

El decreto bajo examen respeta las competencias y la autonomía de la Rama Judicial, pues no sustituyen el papel del órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial, dado que su regulación sobre el conteo de los términos de caducidad y prescripción se aplican a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales.

Exequibilidad

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Desde el punto de vista sustancial y material el decreto cumple plenamente los parámetros que determinan su constitucionalidad.

Desde el punto de vista material, el decreto cumple con la conexidad íntima al estar relacionado con las causas que originaron el estado de emergencia, vela por la salvaguarda de los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. El Decreto protege a las partes, a los apoderados y a los jueces, que tienen el deber de velar por la eficacia y celeridad de los procesos. Adicionalmente evita que el fenómeno de la congestión judicial se agudice una vez se levante la suspensión de términos judiciales decidida por el Consejo Superior de la Judicatura.

No obstante, pone de presente que la parálisis de la administración de justicia no puede ser indefinida, ni depender de un acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura, comoquiera que después de un tiempo la justicia debe operar de manera general, pues a través del uso de las tecnologías se pueden desarrollar la totalidad de las actuaciones.

Exequibilidad

Universidad Externado de Colombia

El Decreto Legislativo 564 de 2020 cumple con el examen formal de constitucionalidad. El decreto satisface el requisito de conexidad directa con las causas de la emergencia ya que (i) la principal causa de la declaratoria del Estado de Emergencia es la pandemia, (ii) la pandemia ha impuesto la necesidad del aislamiento preventivo, (iii) el Consejo Superior de la Judicatura suspendió la actividad en el poder judicial, situación que ha tornado imposible la presentación de demandas o cualquier otro acto que dé inicio o impulse la actividad procesal; (iv) mientras estuvieron suspendidos los términos judiciales, continuaron corriendo los términos para ejercer oportunamente los derechos (prescripción) o para hacer inoperantes las acciones (caducidad), razón por la cual el ciudadano se encuentra ante una insuperable situación de enfrentar estas consecuencias, porque la legislación ordinaria no tiene previsto un mecanismo para interrumpir tales términos.

Finalidad: el decreto tiene la finalidad de impedir la extensión de los efectos de la honda de perturbación, le garantiza a las personas que podrán acudir ante la administración de justicia cuando ésta recobre su funcionamiento regular y adicionalmente, no tendrán que hacerlo de manera atropellada el primer día que se reanuden los términos, sino que tendrán un término razonable de un mes para hacerlo.

Ausencia de arbitrariedad e intangibilidad: el decreto no versa sobre derechos intangibles, ni afecta el funcionamiento de las ramas del poder, así como tampoco suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de las funciones de acusación y juzgamiento. El decreto no contiene ninguna contradicción con el ordenamiento constitucional ni con los tratados internacionales sobre derechos humanos.

El decreto se encuentra suficientemente motivado, comoquiera que su contenido no limita ningún derecho. Además, es necesario porque no existe ninguna posibilidad de que una disposición de inferior jerarquía a una ley suspenda términos de prescripción y de caducidad. No genera ninguna incompatibilidad y es proporcional en atención a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Por último, no es necesario adelantar el juicio de no discriminación dado que el decreto solo regula normas de naturaleza procesal.

Exequibilidad

Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia

Las normas contenidas en el Decreto Legislativo 564 de 2020 no quebrantan los artículos 29, 228 y 229 superior, ni el derecho de contradicción y defensa, toda vez que garantizan el debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la efectividad del derecho sustancial.

Durante el estado de emergencia el ejecutivo en su calidad de legislador extraordinario, está facultado para modificar normas procesales, como así lo prevé el decreto que se revisa, pues estando la Rama Judicial impedida para tramitar procesos por causa de la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, no es posible que para el demandante le sigan corriendo términos de prescripción y caducidad, respecto de su derecho o frente a su acción.

Exequibilidad

Universidad del Rosario

No resulta proporcional que se decrete una suspensión de los términos de prescripción y caducidad de las acciones tan amplia como la que el Consejo Superior de la Judicatura ha ordenado para los términos judiciales, pues se puede hacer uso de las plataformas de acceso

remoto para desempeñar la función de impartir justicia de una manera real, eficiente, concreta y dentro de un ambiente de seguridad tanto para quienes administran como para quienes acuden a ella. Así, algunas entidades han dispuesto la utilización de medios virtuales para desarrollar gran parte de sus funciones jurisdiccionales, por ejemplo la Delegatura de Procedimientos Mercantiles de la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Industria y Comercio y las Cámaras de Comercio de Bogotá en desarrollo de actuaciones arbitrales, realizan audiencias de manera virtual, reciben memorial a través de correo electrónico y profieren laudos. Estas experiencias, reafirman la viabilidad de poder seguir impartiendo justicia a través de la tecnología. En consecuencia, la exequibilidad del decreto legislativo se debe condicionar para que se amplíe la excepción de términos de prescripción y caducidad a todas las actuaciones judiciales que permitan su normal desarrollo por plataformas de acceso remoto.

Exequibilidad condicionada

Pontificia Universidad Javeriana

Desde los puntos de vista procedimental y sustancial el Decreto Legislativo 564 de 2020 satisface plenamente los parámetros que la ley y la jurisprudencia constitucional han establecido como esenciales en la determinación de constitucionalidad de un decreto de esta naturaleza.

El decreto se fundamentó en la existencia de la pandemia causada por el Covid – 19, pues la orden de aislamiento preventivo obligatorio impide el funcionamiento de los despachos de la Rama Judicial y el acceso de su personal, así como de los usuarios de la administración de justicia a sus dependencias. En consecuencia, el decreto se expidió para dar seguridad a todas las personas que como consecuencia de la pandemia están imposibilitadas de acudir a la jurisdicción.

La necesidad del decreto surge ante la ausencia de otra autoridad que pueda legislar. La medida se adopta de manera general, lo que elimina cualquier arbitrariedad o desigualdad y le facilita a la Rama Judicial su labor de administrar justicia e impide decisiones contradictorias.

Exequibilidad

El Decreto Legislativo 564 de 2020 responde a los principios de necesidad, proporcionalidad, temporalidad, legalidad, intangibilidad de derechos y no discriminación.

La excepción de la suspensión de términos de prescripción en materia penal, contenida en el párrafo del artículo 1 se torna constitucional dado que las personas involucradas en un proceso penal tienen derecho a que se resuelva su situación jurídica en un plazo prudente, mientras que la excepción de la suspensión de términos de caducidad es inconstitucional.

Lo anterior, dado que en los casos de la querella o del incidente de reparación integral omite los derechos de las víctimas quienes, en estos casos, se asimilan a la posición del demandante. En ese sentido, el párrafo contiene una clara discriminación pues mientras a los demandantes se les garantiza su derecho a la administración de justicia a posteriori, el decreto bloquea la posibilidad que tienen las víctimas de promover querellas e impulsar el incidente de reparación con posterioridad al levantamiento de términos judiciales. La afirmación del párrafo es peligrosa e insostenible, toda vez que implica una apertura total en las reclamaciones del área penal. Esta reapertura total es irresponsable y debe ser controlada por la Corte.

Exequibles artículos 1, 2 y 3.

Inexequible parcialmente del párrafo del artículo 1.

Universidad Libre

Dejar en cabeza solo del Consejo Superior de la Judicatura la apreciación de los tiempos procesales es una medida idónea pero no es razonable. La medida es constitucional en tanto se entienda que la actuación debe articularse desde la apreciación política del Presidente, los Ministerios de Justicia y Salud, así como el Consejo Superior de la Judicatura, como ha ocurrido con los levantamientos graduales de aquellos procesos que pueden adelantarse bajo los lineamientos de seguridad establecidos por el Gobierno y el Consejo Superior de la Judicatura, en una acción coordinada.

El párrafo del artículo primero es inconstitucional por contener un trato desigual, por falta de motivación y por ambigüedad. No queda claro en la motivación del decreto por qué en el

sector justicia, la única jurisdicción a la que no se le pueden suspender términos es a la penal.

Exequibilidad condicionada del artículo primero.

Exequibilidad de los artículos 2 y 3.

Inexequibilidad del párrafo del artículo 1.

Los 6 Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa

El Decreto 417 del 17 de marzo de 2017 y los 101 decretos relacionados a la emergencia sanitaria, con el propósito de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 son discriminatorios con el pueblo Yukpa. Señalan que el Covid-19 llegó a sus resguardos desde el 26 de marzo de 2020, pero el Gobierno no ha diseñado una política de enfoque diferencial étnico territorial para atender la pandemia. Afirman que en el momento en que Valledupar tenga algún problema con las UCI no habrá cupo para los indígenas por ser la población más discriminada. Señalan que el Gobierno ha legislado para todos los sectores de la sociedad, pero no existe una norma donde se proteja o ayude a los pueblos indígenas, esto constituye actos de discriminación y graves violaciones a los derechos humanos como la vida, la salud y la supervivencia étnica y cultural.

Inexequibilidad

Intervenciones Ciudadanas

El decreto es constitucional pues cumple con todos los requisitos formales y materiales.

Exequibilidad

Intervenciones Ciudadanas

El Decreto vulnera el principio de legalidad al suspender términos judiciales sin que exista ley previamente que lo autorice; además interrumpe el normal funcionamiento de la Rama Judicial, aspecto que prohíbe la Constitución. Asimismo, vulnera el principio de temporalidad, al “suspender los términos judiciales” desde el 16 de marzo, fecha en la que no se había expedido el decreto del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El Decreto Legislativo 564 de 2020 viola el principio de igualdad, dado que solo suspende términos judiciales, excluyendo a algunas entidades administrativas como la Superintendencia de Industria y Comercio. En ese sentido, quienes tengan procesos en curso o acciones por interponer ante la Superintendencia de Industria y Comercio, no podrán actuar debido al estado de emergencia. Adicionalmente, es importante destacar que no todos los ciudadanos tienen acceso a las plataformas virtuales.

Inexequibilidad

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

21. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, conforme al control automático de constitucionalidad encomendado a esta corporación por el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241 numeral 7 de la Constitución, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante “LEEE”), y, 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. Esto debido a que la norma analizada es un decreto legislativo adoptado al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

F. MATERIA OBJETO DE CONTROL, PROBLEMA JURÍDICO Y MÉTODO DE ANÁLISIS

22. Mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Dicho Decreto Legislativo fue declarado exequible por esta Corte mediante la sentencia C-145 de 2020.

23. En desarrollo de tal declaratoria, el Presidente de la República y todos los Ministros expedieron el Decreto Legislativo 564 de 2020 “[p]or 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”. Este decreto legislativo es el objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

24. La mayoría de las intervenciones recibidas en el presente asunto le solicitan a esta Corte que declare exequible el decreto bajo control, por cuanto, a su juicio, formal y materialmente se ajusta a las exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional colombiano para

este tipo de actos normativos. Asimismo, tres intervinientes solicitaron la inexequibilidad de las medidas previstas en el Decreto Legislativo 564 de 2020, al considerar que el legislador extraordinario excedió sus competencias. Finalmente, algunos intervinientes solicitaron decisiones combinadas de exequibilidad e inexequibilidad, así como la exequibilidad condicionada de algunos artículos del decreto. En su mayoría, la preocupación se ve reflejada respecto de la materia penal, medida contenida en el parágrafo del artículo primero.

25. De conformidad con todo lo anterior, el problema jurídico en el presente asunto es el siguiente: ¿El Decreto Legislativo 564 de 2020 cumple los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional para su constitucionalidad?

26. Para abordar y responder este problema jurídico, la Sala seguirá el siguiente método: (i) se presentará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. (ii) Se reiterará el precedente sobre el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ambiental. (iii) Se precisará el contenido y alcance del Decreto Legislativo 564 de 2020, objeto del presente control de constitucionalidad y, finalmente, (iv) se analizará si el mismo cumple, uno a uno, los requisitos formales y materiales, requeridos para su constitucionalidad.

27. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 564 de 2020, sometido a su consideración en esta oportunidad.

28. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

29. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

30. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

31. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

32. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

33. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella”. La calamidad pública alude a un evento o episodio

traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

34. Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, 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 transcurso 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”. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”.

35. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica; iii) desastres naturales; iv) la devaluación del peso frente al dólar; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela.

36. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia; y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

37. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

H. FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL O AMBIENTAL

Consideraciones generales

38. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Constitución Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaren el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el texto superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

39. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las

disposiciones de la Constitución Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de juridicidad que, como lo ha indicado este tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

40. La jurisprudencia de este tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

41. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

42. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser

aplicados.

43. El juicio de finalidad está previsto por el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

45. El juicio de motivación suficiente ha sido considerado como un examen que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto, el artículo 8 de la LEEE establece que “los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

46. El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

47. El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres

humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

48. El juicio de no contradicción específica tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

49. El juicio de incompatibilidad, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

50. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

51. El juicio de proporcionalidad, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas

equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

52. El juicio de no discriminación, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

I. EL DECRETO LEGISLATIVO 564 DEL 15 DE ABRIL DE 2020: CONTENIDO Y ALCANCE

53. Es importante destacar que el Decreto 417 de 2020 fue declarado exequible mediante la sentencia C-145 de 2020. Como fundamento de tal declaratoria de exequibilidad, la Corte consideró que este Decreto (i) cumplió con los requisitos formales; (ii) se expidió tras una situación catastrófica, imprevisible, grave, sobreviniente e intempestiva; (iii) se fundó en una hipótesis no generada por una guerra exterior o conmoción interior; (iv) se expidió porque las facultades ordinarias del Ejecutivo resultan insuficientes para responder a esta crisis, y que, por lo tanto, (v) cumplía con los requisitos de identidad, fácticos, valorativos, de necesidad de las medidas extraordinarias y de insuficiencia de las medidas ordinarias.

54. En desarrollo de la mencionada declaratoria de Estado de Emergencia, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 564 de 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”. Este decreto legislativo es el objeto de control constitucional en la presente sentencia.

55. El Decreto Legislativo 564 de 2020 tiene por finalidad explícita “salvaguardar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, para lo cual es indispensable suspender los términos de caducidad y prescripción desde el 16 de marzo de 2020, fecha a partir de la cual el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos

judiciales de conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11518, y hasta cuando esta Corporación disponga su reanudación”. Así, en términos generales, este decreto legislativo busca salvaguardar los derechos de los usuarios del sistema judicial para la protección de sus derechos y mecanismos de acceso a la administración de justicia, particularmente, en lo relativo al conteo de los términos de prescripción y caducidad, ante la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. Con tal propósito, este decreto legislativo instituye, en términos generales, las siguientes medidas: (i) suspensión de términos de prescripción y caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal; (ii) el conteo de su reanudación cuando el plazo para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad fuera inferior a treinta (30) días; (iii) aclaración que la suspensión de términos prevista en el decreto no es aplicable en materia penal; y, (iv) suspensión de términos procesales para el desistimiento tácito y los términos de duración del proceso, así como su reanudación.

J. LA CORTE CONSTITUCIONAL CONSIDERA QUE EL DECRETO LEGISLATIVO 564 DE 2020 CUMPLE LOS REQUISITOS FORMALES QUE DETERMINAN SU VALIDEZ, PERO LA EXCLUSIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE LOS TÉRMINOS DE CADUCIDAD EN MATERIA PENAL, NO CUMPLE CON EL REQUISITO DE NO CONTRADICCIÓN ESPECÍFICA

57. En este orden de ideas, se procederá, en primer lugar, con el estudio de los requisitos formales del Decreto Legislativo sub examine:

Requisito

Cumplimiento

Consideraciones de la Sala Plena

SI

NO

1. Suscripción por el Presidente de la República y sus ministros

X

El decreto legislativo se encuentra debidamente suscrito.

2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia

X

El estado de emergencia económica social y ecológica, fue declarado mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por un período de treinta días. Por su parte, el Decreto Legislativo 564 de 2020 fue expedido el 15 de abril del mismo año. Dicho decreto invocó la declaratoria del estado de excepción, como fundamento para su expedición, por lo que, en lo que concierne al control formal, fue expedido en desarrollo del estado de excepción. Igualmente, su expedición ocurrió dentro de la vigencia del estado de excepción, ya que éste finalizó el 16 de abril de 2020.

3. Existencia de motivación

X

El decreto bajo control expone considerandos que formalmente enuncian las razones y causas que justifican su expedición y se explican las medidas adoptadas.

4. Determinó su ámbito territorial de aplicación

X

Aunque expresamente no existe determinación de su ámbito de aplicación, se cumple este requisito formal ya que, por una parte, la declaratoria del estado de excepción en el que la norma se funda, se predica de todo el territorio nacional y, por otra parte, porque en su motivación el decreto legislativo hace referencia a la medida de suspensión de términos judiciales dentro del territorio nacional adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura. Por lo tanto, se entiende cumplido este requisito formal.

58. En consecuencia, la Corte evidencia que el Decreto Legislativo 564 de 2020 sí cumple los requisitos formales de constitucionalidad. Además, si bien no ostentan la calidad de requisitos formales de validez de los decretos legislativos, la Corte advierte que (i) este decreto legislativo fue debida y oportunamente enviado a la Corte Constitucional. En efecto, el día 16 de abril fue enviado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a esta corporación para someterlo al control automático de constitucionalidad, justo al día hábil siguiente a su expedición. (ii) No resultaba necesario el envío del informe a los Secretarios Generales de la ONU y la OEA, por cuanto, tal como se expondrá más adelante, el Decreto Legislativo 564 no contiene limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales.

59. A continuación, se procederá a realizar la verificación y estudio de los requisitos materiales.

60. De conformidad con lo previsto en la sección II D de la presente sentencia, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica debe ser llevado a partir de los siguientes juicios (ver *supra*, numerales 41 a 52): (i) finalidad; (ii) conexidad material; (iii) motivación suficiente; (iv) ausencia de arbitrariedad; (v) intangibilidad; (vi) no contradicción específica; (vii) incompatibilidad; (viii) necesidad; (ix) proporcionalidad; y (x) no discriminación.

61. Tal como se evidenció, el Decreto Legislativo objeto de estudio tiene como propósito de proteger los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los usuarios del sistema judicial. En este sentido, la Sala estudiará de manera conjunta la finalidad del mencionado Decreto, y cuando sea del caso, emprenderá valoraciones particulares de las medidas incorporadas en el decreto enjuiciado. En este orden de ideas, se

procederá, con el estudio de los requisitos materiales del Decreto Legislativo bajo control:

Juicio

Cumplimiento

Consideraciones de Sala Plena

SÍ

NO

Finalidad

Continuación del juicio de finalidad

X

Las medidas adoptadas en el decreto legislativo objeto del presente control se dirigen a impedir la extensión de los efectos negativos generados por las circunstancias que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. De esta manera, el Decreto Legislativo 564 de 2020 cumple la finalidad descrita en el Decreto 417 de 2020, que consiste en garantizar el derecho de los usuarios a que se les preste el servicio de administración de justicia, sin interrupción alguna.

De manera congruente con ello, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en este punto, señaló que las medidas del presente decreto pretenden limitar la propagación del nuevo virus y, al mismo tiempo, proteger la salud de los usuarios del sistema de justicia y los funcionarios de la Rama Judicial, pues “impiden que los ciudadanos acudan a sus instalaciones para el planteamiento de controversias o el litigio de sus casos. Y, por otra, evita que los efectos negativos de la pandemia se extiendan al servicio de justicia, pues adopta herramientas pertinentes para garantizar la suspensión de términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, y de esa forma protege el acceso al servicio público de justicia y los derechos a la

defensa y al debido proceso”.

Cabe destacar que las medidas de distanciamiento social y, entre ellas, el aislamiento preventivo ordenado por el Gobierno nacional y por las autoridades locales, para disminuir los riesgos de contaminación con el coronavirus SARS-CoV-2, han impedido que funcionarios y empleados judiciales acudan regularmente a su lugar de trabajo a desarrollar sus funciones y que los usuarios de la administración de justicia (partes del proceso y sus apoderados) realicen de manera ordinaria todas las actividades presenciales que son necesarias para acudir al aparato judicial o para cumplir cargas procesales o probatorias que pesan sobre ellos, en razón de procesos en curso. En desarrollo de lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura (de ahora en adelante CSJ) profirió medidas continuas de suspensión de términos judiciales, a efectos de garantizar el servicio de administración de justicia. Estas decisiones, de acuerdo con la sentencia C- 156 de 2020 hacen parte de la atribución prevista en el artículo 93 de la Ley 270 de 1996, pues el CSJ “en ningún caso comprenderá la regulación del ejercicio de las acciones judiciales ni de las etapas del proceso que conforme a los principios de legalidad y del debido proceso corresponden exclusivamente al legislador”; y la función del CSJ se limita a “concretar la aplicación de la ley mediante reglamentos administrativos que coadyuven al funcionamiento eficaz de la administración de justicia, función que debe ser ejercida conforme al mandato legal y en los aspectos no previstos por el legislador”.

Igualmente, en lo que respecta al arbitraje, el decreto persigue la garantía de acceso a la administración de justicia, sin poner en riesgo la salud de los usuarios. Es por ello que el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, expidió el 16 de marzo de 2020 la Circular 001, mediante la cual tomó diferentes medidas en consideración de la emergencia sanitaria, entre las que se encuentra la suspensión de realización de audiencias presenciales.

Conexidad material

Continuación del juicio de conexidad material

Continuación del juicio de conexidad material

El decreto legislativo es internamente conexo, es decir, guarda relación entre su parte motiva y las normas expedidas. Así, las medidas de suspensión de términos de prescripción y de caducidad, de los términos procesales para el cumplimiento de cargas procesales y de los términos máximos de duración de los procesos, se derivan directamente de la parte motiva del decreto, en donde se señala que las medidas sanitarias exigieron el trabajo remoto de los funcionarios y empleados judiciales, así como la imposibilidad de atención personalizada a las partes de los procesos, lo que generó que el CSJ emitiera acuerdos para la suspensión de términos judiciales y para el trabajo remoto judicial. Así, el decreto señala que “la suspensión de términos y la restricción de la atención presencial en los despachos judiciales del país ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, restringe la facultad de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia, por lo cual corresponde al Gobierno nacional adoptar una respuesta legal temporal con el fin de cumplir con su deber de garantizar el mencionado derecho fundamental mientras duren las condiciones que llevaron a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. También se señala que, ante la suspensión de términos en la Rama Judicial, no pueden trasladarse a los usuarios las consecuencias negativas “pues con las medidas de aislamiento adoptadas para prevenir la enfermedad coronavirus Covid-19 se afecta el trámite normal de los procesos judiciales y el cumplimiento de los actos procesales que corresponden a los sujetos procesales y a los jueces”.

En lo que respecta al arbitraje, la parte motiva del decreto bajo control puso de presente que el artículo 10 del Decreto Legislativo 491 de 2020, relativo al arbitraje, la conciliación y otros medios alternativos de solución de conflictos, dispuso que durante la vigencia de la emergencia sanitaria, no correrán los términos de prescripción y caducidad de las acciones. También indicó la necesidad de suspender los términos de prescripción y de caducidad no solamente ante la Rama Judicial sino, igualmente, ante los tribunales arbitrales.

Por su parte, la excepción a la suspensión de términos, en lo que respecta a los asuntos penales, guarda relación con los considerandos en donde se describen cómo ciertas actuaciones penales han sido exceptuadas de las medidas de suspensión de términos, por parte del CSJ y se pone de presente que “por mandato Constitucional el Gobierno nacional no puede suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, la suspensión de los términos de prescripción y caducidad que dispone este decreto no es aplicable en materia penal”.

Igualmente, existe conexidad externa, es decir, que la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional es la causa directa de la expedición del presente decreto legislativo y, por lo tanto, las facultades legislativas excepcionales no fueron utilizadas para fines distintos a los que justifican el estado de excepción.

Así, el contenido del decreto legislativo guarda relación estrecha con el Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de excepción por la pandemia generada por el SARS-CoV-2, ya que una de las razones invocadas para ello, fue la necesidad de “(...) 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”. Igualmente, en el decreto que activó las facultades legislativas excepcionales se indicó que se hacía necesario “adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario”.

En este sentido, el decreto persigue que el aislamiento preventivo obligatorio y las medidas derivadas del mismo, como las adoptadas por el CSJ respecto del funcionamiento de la rama judicial y las adoptadas en materia de arbitraje, para proteger la salud de los funcionarios y empleados judiciales, de los árbitros, secretarios de tribunal y todo el personal de apoyo en el proceso arbitral, así como de los usuarios de la administración de justicia, no generen efectos adversos en cuanto a los derechos sustanciales sometidos a términos de prescripción, la oportunidad para la presentación de las demandas, las cargas de los sujetos procesales cuyo incumplimiento genera la declaración del desistimiento tácito o los términos máximos de duración del proceso, cuya superación crea el derecho a que cualquiera de las partes del proceso solicite que se declare la pérdida de competencia del juez y deba remitir el expediente al juez o magistrado que le sigue en turno.

Por consiguiente, las medidas adoptadas en el decreto legislativo bajo control son congruentes con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y, en este sentido, se satisface el requisito de conexidad material externa.

Motivación suficiente

Continuación del juicio de motivación suficiente

Continuación del juicio de motivación suficiente

X

Teniendo en cuenta que el objeto ni el efecto del decreto legislativo consiste en la suspensión de derechos fundamentales, sino, por el contrario, se pretende adoptar medidas dirigidas a garantizar la eficacia del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, la carga de motivación exigida es menos exigente.

En la parte motiva del decreto, se relata la génesis de la pandemia causada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2, la declaratoria de emergencia sanitaria y del estado de excepción.

En sus consideraciones, precisa que se expide en el marco y en desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020. Resume las principales medidas adoptadas en materia de asilamiento y distanciamiento social, para contrarrestar su propagación.

Posteriormente, alude a la suspensión de términos judiciales declarada por el CSJ, con algunas excepciones, para salvaguardar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, con ocasión de las medidas de aislamiento. Expone la necesidad de suspender, de manera simultánea, los términos judiciales y los términos de prescripción y de caducidad, a partir del 16 de marzo de 2020, tanto respecto de la Rama Judicial, como en materia de arbitraje, a fin de no generar incertidumbre ni inseguridad jurídica para los jueces, los árbitros y las partes, en cuanto a la promoción de sus derechos, acciones o medios de control y el conteo de los términos de prescripción y caducidad, toda vez que no puede obligarse a los usuarios de la Rama Judicial y del arbitraje a cumplir cargas procesales, en contravía de su seguridad personal. Indica que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el acceso a la administración de justicia es un derecho que ampara no únicamente una posibilidad formal, sino una prerrogativa real de presentar pretensiones y que éstas sean despachadas.

Igualmente, el decreto indica que se requiere suspender los términos procesales de

inactividad para el desistimiento tácito, así como los términos de duración del proceso, ya que con las medidas de aislamiento se afectan el trámite normal de los procesos judiciales y el cumplimiento de los actos procesales que corresponden a los sujetos procesales y a los jueces.

La exclusión de los asuntos penales de las medidas de suspensión de términos de prescripción y caducidad, se basó en los artículos 250 y 252 de la Constitución, al considerar que el Gobierno no puede suprimir, ni modificar los organismos, ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En esta materia, el decreto refiere que tal prohibición es reiterada en el artículo 15 de la LEEE. También, la motivación pone de presente cómo los diferentes acuerdos del CSJ han exceptuado de las medidas de suspensión de términos, los asuntos penales.

Igualmente, el decreto legislativo motiva suficientemente por qué las medidas adoptadas surtirán efectos retroactivos, al exponer que con ello se busca que la suspensión de términos ordenada “sea coherente con la fecha de inicio de suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura (...) de lo contrario se podría interpretar que los términos procesales de inactividad por desistimiento y de duración del proceso transcurrieron desde esta fecha hasta la expedición de este decreto, con lo cual se desconocería el derecho de acceso a la administración de justicia de los usuarios del sistema de justicia y se afectaría la labor de los jueces, pues con las medidas de aislamiento adoptadas para prevenir la enfermedad coronavirus COVID-19 se afecta el trámite normal de los procesos judiciales y el cumplimiento de los actos procesales que corresponden a los sujetos procesales y a los jueces”.

Por otra parte, la medida relativa a la extensión de los términos de caducidad o de prescripción a 30 días posteriores al levantamiento de la suspensión de términos judiciales por parte del CSJ se encuentra motivada en la necesidad de que “(...) los sujetos procesales y los jueces puedan cumplir con los actos procesales que se interrumpieron o no se pudieron realizar por la suspensión de términos judiciales, se garantice el ejercicio de los derechos y se evite la aglomeración de personas en los despachos judiciales una vez se levante la suspensión de términos judiciales por parte del Consejo Superior de la Judicatura”.

Finalmente, existe suficiente motivación respecto de por qué, dentro de los asuntos

comprendidos en las medidas de suspensión, no se encuentran el trámite de la acción de tutela, los habeas corpus, el control automático de los decretos legislativos, realizado por la Corte Constitucional, ni el control inmediato de legalidad, desarrollado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En consideración de lo anterior, el decreto legislativo bajo control responde a la exigencia de suficiente motivación.

Ausencia de arbitrariedad

Continuación del juicio de ausencia de arbitrariedad

Continuación del juicio de ausencia de arbitrariedad

Continuación del juicio de ausencia de arbitrariedad

Continuación del juicio de ausencia de arbitrariedad

Continuación del juicio de ausencia de arbitrariedad

Continuación del juicio de ausencia de arbitrariedad

X

El decreto legislativo no afecta, suspende ni vulnera ningún derecho fundamental y, por el contrario, adopta medidas tendientes a hacer efectivos los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, en consideración de las circunstancias propias de las medidas de aislamiento social preventivo y de aquellas adoptadas por el CSJ, respecto del funcionamiento de la Rama Judicial del poder público, durante la emergencia.

Ahora bien, algunos intervinientes consideran que el decreto legislativo bajo control no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, ya que, en su concepto, las medidas del decreto interrumpen el normal funcionamiento de la Rama Judicial, la cual no puede quedar

suspendida indefinidamente hasta que el CSJ decida la reactivación de los términos judiciales, pues aunque actualmente no se ha implementado en su totalidad el proyecto de “expediente digital”, muchos trámites pueden adelantarse de manera remota y sin riesgo de propagación del Covid-19. Sobre el particular, la Secretaría de la Presidencia de la República precisó que el objetivo de vincular los términos de prescripción y caducidad al levantamiento de términos judiciales por parte del CSJ permite, en realidad, la reactivación completa de la actividad judicial. En ese sentido, explicó que el CSJ es la autoridad competente para suspender los términos judiciales conforme con la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, y en razón a que se trata de la corporación encargada de reconocer las capacidades del aparato de justicia para atender la crisis. En todo caso, destacó que la suspensión de los términos judiciales se fundamenta en la declaratoria de la emergencia sanitaria, por parte del Ministerio de Salud y de la Protección Social, razón por la cual, la misma no puede extenderse más allá de la vigencia de la emergencia.

Al respecto, considera la Sala Plena de la Corte Constitucional que el decreto legislativo objeto de control no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción porque, en realidad, no tiene por objeto, ni por efecto, suspender el funcionamiento de la Rama Judicial, algo que afectaría gravemente la vigencia del Estado de Derecho y, por lo tanto, sería contrario a la Constitución y desconocería la prohibición expresa del artículo 7º de la LEEE. A esta conclusión se llega por las siguientes razones:

(i) El decreto legislativo mantiene el funcionamiento del Estado, dentro de los cauces del derecho, ya que ninguna de sus medidas permite la suspensión del principio de juridicidad de la actuación del poder público, a través de normas que directa o indirectamente generen inmunidades al control sino, en su lugar, se prevén reglas legales especiales y transitorias que rigen las actuaciones procesales de las partes y de los jueces, respecto de la situación anómala y excepcional. Los dispositivos previstos permiten que, a pesar de las circunstancias de aislamiento preventivo obligatorio y de la suspensión de términos judiciales, así como del funcionamiento no presencial de la rama judicial, en caso de existir actuaciones de las autoridades públicas por fuera del orden jurídico superior, tal actuación pueda ser revisada y, eventualmente, sancionada por los jueces de la República. Por el contrario, la ausencia de medidas de suspensión de términos, en las circunstancias actuales sí constituiría una medida arbitraria, contraria al Estado de Derecho, en la medida en que significaría la exclusión, de facto, de controles judiciales que, en términos reales, no serían susceptibles de ser activados

o impulsados de manera diligente por parte de los accionantes. De esta manera, el decreto no permite que existan actuaciones de autoridades públicas no sometidas a control judicial. Igualmente, en lo que concierne las relaciones jurídicas entre los particulares, la norma no impide que los litigios y las controversias sean dirimidas por las autoridades judiciales sino que, al suspender el conteo de los términos de prescripción y de caducidad, toma medidas necesarias para que el acceso a la administración de justicia tenga eficacia real, una vez se restablezca total o parcialmente, el funcionamiento ordinario de la Rama Judicial y los usuarios del sistema puedan acudir a ella en adecuadas condiciones, ya sea en forma virtual o presencial, de acuerdo con las medidas que adopte al respecto el CSJ. Igualmente, la suspensión de plazos para (i) cumplir cargas procesales, (ii) para realizar actos de parte o (iii) del término máximo de inactividad procesal, cuyo incumplimiento conduce al desistimiento tácito, con terminación del proceso, del incidente o del llamamiento en garantía o la suspensión de los términos máximos de duración de los procesos, no tiene por efecto la exclusión del aparato judicial del engranaje institucional, porque aunque se amplía la duración de los procesos, en razón de ambas medidas, se evita la terminación de los procesos o de los incidentes por causas de fuerza mayor, ajenas, por lo tanto, a la debida diligencia esperable de las partes y se reconoce que carecería de sentido la posibilidad de solicitar la pérdida de competencia del juez, cuando la prolongación excesiva del proceso no se debió a su falta de diligencia o de las partes, sino a una situación anómala, generalizada, que debe ser afrontada dentro del derecho, con medidas legales transitorias, y no al margen de él o haciendo caso omiso de la realidad para, en lugar de estas medidas, desconocer el principio según el cual nadie está obligado a lo imposible y dar prevalencia a la aplicación ciega de las normas previstas para condiciones de normalidad constitucional, con consecuencias cercanas a la denegación de justicia y opuestas al principio de Estado de Derecho.

(ii) El decreto legislativo pretende la realización de derechos fundamentales: particularmente, del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, en su faceta de posibilidad real de acudir a órganos institucionalizados y disponibles o a particulares habilitados transitoriamente para administrar justicia, que, luego del desarrollo de un proceso respetuoso de garantías procesales y sustanciales, profiera una sentencia o un laudo arbitral en un plazo razonable. Es decir, que la medida busca garantizar una tutela judicial efectiva y no meramente formal o nominal. Igualmente, las medidas de suspensión de términos cuyo incumplimiento conduciría a la declaratoria del desistimiento tácito y de los términos

máximos de duración de los procesos, se dirigen a amparar el derecho al debido proceso el que, de continuarse corriendo dichos términos, a pesar de la dificultad o, según el caso, imposibilidad de realizar las actividades correspondientes, resultaría gravemente afectado, teniendo en cuenta que el debido proceso no se constituye de una consecución de ritos y formas carentes de utilidad, sino de etapas relevantes que buscan la realización del derecho sustancial y la materialización del principio de justicia material. En este sentido, a partir de mandatos de eficacia que superan al modelo clásico de Estado de Derecho y, en su lugar, son propios del Estado Social de Derecho, las normas bajo control buscan compaginar el interés general que subyace en las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y por el CSJ en pro de la salud pública, respecto de los legítimos intereses particulares de quienes pretendan tener acceso a la administración de justicia o, que al momento de la adopción de tales medidas, se esperaba de ellos una actuación o el cumplimiento de una carga, dentro de un proceso judicial en curso.

(iii) Las normas del decreto legislativo tienen por efecto imprimir seguridad jurídica, como elemento y valor propio del Estado de Derecho: teniendo en cuenta las medidas sanitarias adoptadas para atender la crisis generadas por el Coronavirus Covid-19 y ante los diferentes acuerdos mediante los cuales el CSJ ordenó la suspensión de términos judiciales, con algunas excepciones, las normas del decreto legislativo bajo control confieren certeza legal a los usuarios de la Rama Judicial y del arbitraje, lo mismo que a los funcionarios y empleados judiciales, así como a los árbitros y secretarios de tribunal, respecto de la manera como se deben contar los términos de prescripción, de caducidad, los de declaración del desistimiento tácito y aquellos de duración máxima de los procesos ya que, este conjunto de precisiones no se encuentra en los acuerdos del CSJ (la determinación de si dicha corporación hubiera podido legítimamente tomar estas decisiones, será un asunto que se evaluará en el juicio de necesidad jurídica). Así, gracias a la conjunción de las reglas establecidas por este decreto legislativo, con los acuerdos de levantamiento de términos adoptados por el CSJ, existirá certeza en cuanto a la manera como se debe realizar el conteo de dichos términos y, de esta manera, a la vez que se evitan controversias al respecto y decisiones no uniformes de los operadores jurídicos, se crea previsibilidad en los usuarios de la administración de justicia para que, de manera anticipada y suficiente, puedan planear la realización de actuaciones procesales, dentro de los términos legalmente previstos para ello. Es en razón de la necesidad de dar seguridad jurídica, que la suspensión de términos ordenada por el decreto legislativo bajo control se remonta al 16 de marzo de 2020, fecha anterior a la expedición del

decreto, pero a partir de la cual, el CSJ ordenó la suspensión de términos judiciales, en consideración de la emergencia sanitaria que ya había sido declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. En este sentido, la coincidencia de dichos términos persigue la certeza tanto en lo sustancial como en lo procesal.

(iv) Las normas adoptadas no incurren en falta de justificación o capricho, que resulte contrario a la prohibición de arbitrariedad: por el contrario, se trata de medidas que compaginan los derechos e intereses en juego, para impedir que las medidas sanitarias impuestas para disminuir la propagación de la pandemia provocada por el SARS-CoV-2, se ejecuten en detrimento de la posibilidad real y sin riesgos, de procurar la tutela judicial de los derechos de las personas. También, dichas medidas persiguen que el desarrollo de los procesos judiciales o arbitrales se funde en la asignación de consecuencias benéficas o adversas, derivadas de la diligencia procesal o de la falta de ella, mas no de la imposibilidad de realizar los correspondientes actos procesales.

(v) Resulta razonable que el decreto legislativo condicione el levantamiento de las medidas de suspensión de términos a la decisión del CSJ: Se trata del órgano constitucionalmente encargado del autogobierno de la Rama Judicial, garante de su independencia e investido, con sujeción a la Ley, de la función constitucional de “(...) 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador”: artículo 257 de la Constitución. Ahora bien, la extensión de dicha facultad constitucional del CSJ se examinará en el juicio de necesidad jurídica.

Adicionalmente, es importante destacar que el Gobierno expidió el Decreto Legislativo 806 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención de los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” norma que, aunque su constitucionalidad no ha sido aún juzgada, busca mitigar el riesgo de contagio del Covid-19 y, al mismo tiempo, no entorpecer el acceso real y efectivo a la administración de justicia. Dichas regulaciones serán objeto de control automático por parte de la Corte Constitucional.

Si bien es cierto que no es de la esencia de la competencia del CSJ lo relativo al funcionamiento de los tribunales arbitrales, disponer que la decisión de esta corporación determinará el levantamiento de los términos de prescripción y de caducidad no únicamente respecto de la Rama Judicial, sino también, frente a los tribunales arbitrales, es una decisión constitucionalmente posible y razonable, teniendo en cuenta que otorga uniformidad y certeza a los términos que corren, de manera igual, para cualquiera de ambas vías de administración de justicia, la institucional pública y de la de los particulares, en calidad de árbitros (artículo 116 de la Constitución). Por lo tanto, resulta justificado que la decisión del CSJ impacte, indistintamente, el conteo de términos de caducidad y de prescripción, ante la Rama Judicial o ante tribunales arbitrales.

(vi) Finalmente, aunque el decreto legislativo no determina directamente un límite temporal fijo, no se trata de una suspensión incondicionada: La suspensión indefinida, indefinible, incondicionada e incontrolable, sería arbitraria y contrariaría tanto las razones que condujeron a la adopción del decreto, ligadas a las medidas adoptadas por el CSJ como respuesta a la emergencia sanitaria derivada del SARS-CoV-2, como los fines que pretende. Así, la suspensión de términos del decreto objeto de control no involucra una autorización incondicionada e ilimitada al CSJ para mantener indefinidamente tal situación sino que, tal como lo indicó el Gobierno Nacional en respuesta a los requerimientos probatorios del Magistrado ponente, dichas medidas se podrán mantener, como máximo, al término de la vigencia del estado de emergencia sanitaria, decretado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social. Ello en atención a las reglas hermenéuticas literales, lógicas y sistemáticas, que permiten concluir que la norma no admite una interpretación diferente, que resulte razonable, como sería aquella según la cual, el decreto crearía una autorización para el capricho del CSJ y para la conversión de medidas transitorias de suspensión de términos, en decisiones permanentes, carentes de razón y, en dicho caso, evidentemente arbitrarias.

Ello explica que no se requiera que la Corte realice condicionamientos a la exequibilidad de la norma, fundados en el juicio de exclusión de arbitrariedad, lo que se refuerza en la consideración según la cual, las medidas de levantamiento de los mismos, adoptadas por parte del CSJ, constituyen actos administrativos que, en términos ordinarios, son susceptibles de ser demandados por cualquier persona y sin límite temporal, mediante la acción de simple nulidad, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y es posible solicitar medidas cautelares al respecto, incluida su suspensión provisional, pero, en razón de la entrada en

vigencia del decreto legislativo bajo control, podría considerarse que las medidas que adopte dicha corporación, respecto de la suspensión o el levantamiento de términos, constituyen actos administrativos de carácter general que desarrollan el Decreto Legislativo 564 de 2020 y, por lo tanto, podrían ser objeto del control inmediato de legalidad, por parte del Consejo de Estado, al ser adoptados por una autoridad del orden nacional. Es de resaltar que, en caso de que el Consejo de Estado desarrolle dicho control automático, lo allí decidido, cuando no se anule el acuerdo del CSJ, no hace tránsito a cosa juzgada absoluta, sino relativa, la que se predica únicamente de los asuntos que fueron examinados en el control oficioso, pero no se excluye la posibilidad de que puedan ser objeto de demandas posteriores, presentadas por cualquier persona, por vicios que no fueron considerados en el control inmediato de legalidad. En dichos controles, sean rogados u oficiosos, es posible examinar la constitucionalidad de las medidas adoptadas por el CSJ, en particular, su razonabilidad y proporcionalidad concreta, respecto de los derechos fundamentales en juego y, en consideración de las circunstancias concretas. En todo caso, al superarse la emergencia sanitaria, los acuerdos de suspensión de términos que se funden fácticamente en ellos, perderán automáticamente fuerza ejecutoria, en virtud de lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 92 del CPACA.

Ahora bien, a pesar de que las normas bajo control no lo prevean de manera expresa, el levantamiento de términos por parte del CSJ, de acuerdo con lo señalado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en su intervención en la Corte Constitucional, podrá hacerse de manera diligente y progresiva. Resulta relevante que el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, dispuso el levantamiento de la suspensión de términos en todo el territorio nacional, a partir del 1 de julio de 2020, pero ordenó la implementación de diferentes medidas para la adecuada prestación del servicio, en condiciones de seguridad para la salud de los empleados y trabajadores de la Rama Judicial, como para los usuarios de la misma. Todo ello indica que las normas objeto del presente control automático de constitucionalidad no son arbitrarias, ni permiten que otras autoridades públicas, como es el caso del CSJ, adopten medidas caprichosas o arbitrarias.

Por lo tanto, el contenido del decreto legislativo bajo control no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción.

Intangibilidad

X

El decreto legislativo bajo control no afecta ninguno de los derechos fundamentales señalados en los artículos 4 de la LEEE y 27, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en los demás tratados en materia de derechos humanos, ratificados por Colombia. Por el contrario, el decreto legislativo pretende la efectividad de los derechos del debido proceso y del acceso a la administración de justicia de los usuarios del sistema judicial.

En estos términos, no se desconoce lo prescrito en los artículos 93 y 214.2 CP.

No contradicción específica

Continuación del juicio de no contradicción específica

Continuación del juicio de no contradicción específica

Continuación del juicio de no contradicción específica

Continuación del juicio de no contradicción específica

Continuación del juicio de no contradicción específica

Continuación del juicio de no contradicción específica

Continuación del juicio de no contradicción específica

Continuación del juicio de no contradicción específica

X

Del contenido del decreto legislativo bajo control, surgen tres dudas en cuanto a su

compatibilidad material con algún contenido constitucional: (i) la suspensión de términos de prescripción y de caducidad, prevista en el artículo 1º, como una eventual defraudación de la confianza legítima; (ii) la retroactividad de la suspensión de términos, como una posible vulneración del principio de seguridad jurídica; y (iii) la exclusión de la materia penal, de las medidas de suspensión de términos de prescripción y caducidad, como una posible medida que afecta los derechos de las víctimas.

(i) La suspensión de términos de prescripción y de caducidad, prevista en el artículo 1º, como una eventual defraudación de la confianza legítima: La protección de la confianza legítima de las personas se funda en el artículo 83 de la Constitución, según el cual las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares, debe ceñirse a la buena fe, la que, se presume en las relaciones entre los particulares con las autoridades públicas y, por lo tanto, de la actuación reiterada y suficientemente significativa de las autoridades públicas, es posible prever su reiteración o conservación y, de ello, derivar una protección especial frente a los cambios bruscos, intempestivos y que no prevean, por ejemplo, adecuados mecanismos de transición.

Ahora bien, aunque nadie tiene el derecho adquirido a la no modificación de la ley, la jurisprudencia constitucional ha encontrado legítimo que de ciertas leyes sea posible predicar expectativas legítimas que ameritan protección frente a la arbitrariedad del Legislador en el ejercicio de su potestad de modificación normativa, particularmente, en lo relativo a normas tributarias que preveían beneficios temporales y que, en razón de ellos, los particulares adecuaron sus comportamientos, con la expectativa legítima de que, habiendo cumplido los requisitos previstos en dicha ley, accederían a tales beneficios.

En el presente caso, aunque es lógico que las medidas de suspensión de términos adoptadas en el decreto objeto de control frustren la expectativa de ciertas personas públicas o privadas respecto de quienes se tenía prevista determinada fecha para que la obligación que pesaba sobre ellos se extinguiera (prescripción) o se cerraría la posibilidad de ser demandados (caducidad), para la Sala Plena de la Corte Constitucional, de tales personas no se podía predicar una confianza legítima digna de protección y, por lo tanto, no existe inconstitucionalidad al respecto en las medidas bajo control que tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia, al cumplir una de las obligaciones del Estado al respecto, relativa a crear las condiciones reales para que las

personas puedan disponer de los medios institucionales para solucionar sus litigios o controversias. Por demás, nadie puede esperar, legítimamente, de buena fe, que la situación anómala que amenaza la salud de las personas, pueda beneficiar a los acreedores o a las personas que podrían ser demandadas, por la imposibilidad de realizar los trámites necesarios para interrumpir la prescripción o de hacer inoperante la caducidad.

(ii) La retroactividad de la suspensión de términos, como una posible vulneración del principio de seguridad jurídica: El inciso primero del artículo 1º del decreto objeto de control dispone que los términos en cuestión “se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020”, a pesar de que la norma fue expedida casi un mes después de dicha fecha, esto es, el 15 de abril de 2020. Al respecto, el examen de la constitucionalidad de tal expresión debe partir de la consideración según la cual, la irretroactividad de la ley no se encuentra constitucionalmente proscrita, con alcance general. Tal prohibición usualmente se predica de la materia tributaria, de acuerdo con los artículos 338 y 363 CP, normas que impiden el desconocimiento de las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de una norma tributaria anterior y, en materia penal, de acuerdo con el artículo 29 CP, norma que prohíbe ser juzgado conforme a leyes que no se encontraban vigentes al momento de la realización de la conducta, salvo cuando se trate de la aplicación del principio de favorabilidad.

En materia procesal, la Corte Constitucional (C-763 de 2002) ha señalado que es posible aplicar una ley de manera retroactiva, cuando se trata de situaciones jurídicas inconclusas como “(...) cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos”.

En razón de las precisiones anteriores, considera la Corte que, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio emitidas por el Gobierno Nacional, para evitar la expansión del virus SARS-CoV-2, específicamente la declaración de estado de emergencia sanitaria declarada por parte del Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, los términos procesales vigentes, ante la Rama Judicial y en materia arbitral, se encontraban en una situación jurídica inconclusa, que requería ser precisada, respecto de la forma como iba a realizarse su contabilización, en consideración de que los sujetos procesales no podían acercarse a las sedes judiciales o a convocar los tribunales arbitrales. De manera que fue necesaria la suspensión retroactiva de

los términos de prescripción, caducidad y duración de los procesos, a efectos de no afectar la seguridad jurídica de los usuarios de la administración de justicia, quienes en razón de las medidas de aislamiento, no podían acudir directamente a presentar las correspondientes pretensiones.

Aunque la fecha a partir de la cual se entienden suspendidos los términos (16 de marzo de 2020) es anterior incluso a la declaratoria del estado de excepción (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), ya para el 16 de marzo existían circunstancias que impedían el ejercicio normal de los derechos, las reclamaciones o la presentación de las demandas y ya se había declarado la emergencia sanitaria (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social). En este sentido, al tratarse de una medida fundada en las circunstancias sanitarias que afectaron el normal funcionamiento del aparato judicial y del arbitraje y considerar la fecha en la que ello ocurrió, no existe vulneración del principio de seguridad jurídica, en razón de la retroactividad prevista en la norma controlada.

(iii) La constitucionalidad de la exclusión de la materia penal, de la medida de suspensión de términos de prescripción y caducidad: el parágrafo del artículo 1º exceptúa de las medidas de suspensión de términos de prescripción y caducidad, la materia penal. Algunos intervinientes consideran que dicha norma desconoce los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de las víctimas, quienes podrían verse afectadas para iniciar trámites como la apertura del incidente de reparación de perjuicios o para dar inicio a la acción penal en los delitos querellables, los cuales tienen términos de caducidad. Por su parte, tanto la parte motiva del decreto, como las pruebas recaudadas indican que, para el Gobierno Nacional, el artículo 252 de la Constitución fundamenta tal exclusión.

Respecto de la no suspensión de los términos de prescripción en materia penal, la Sala estima que dicha medida se encuentra directamente relacionada con los principios de dignidad humana y de libertad, así como con los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del procesado en la materia penal, pues pretende que la definición de su situación jurídica se lleve a cabo en un tiempo prudencial y razonable, así como la efectividad de la pena. En ese sentido, esta Corte considera que durante los estados de excepción no es posible suspender el plazo para resolver la situación jurídica de los procesados, ni los que pretenden agotar las etapas procesales, en tanto ello hace parte del núcleo esencial de las funciones de investigación y juzgamiento, las cuales son funciones

básicas del debido proceso sustancial de los procesados. Si se permitiera, durante los estados de excepción, la suspensión de los términos de prescripción de la acción penal (artículos 83 a 86 del Código Penal), como límite al ejercicio del poder punitivo estatal, se haría nugatoria la garantía de temporalidad que se deriva de los principios de dignidad humana y de libertad y que implican que, pasado el tiempo previsto en la ley para poder reprimir la conducta punible, la sanción ha perdido necesidad y el Estado, sobre quien pesa la carga de desvirtuar la presunción de inocencia, ya no disponga de la posibilidad de proferir el reproche punitivo. Igualmente, al amparo del artículo 28 de la Constitución, no es posible suspender, en razón del estado de excepción, los términos de prescripción de las penas (artículos 89 a 91 del Código Penal), como circunstancias que extinguen la sanción penal (artículo 88.4 del Código Penal). Por lo tanto, al no ser legítima la suspensión de términos de prescripción de la acción penal y los de las penas, fundada en circunstancias propias de un estado de excepción, los deberes de investigar y juzgar los delitos, que recaen sobre el Estado, tampoco admiten, congruentemente con lo anterior, ser suspendidos en razón de circunstancias excepcionales. Por lo tanto, en lo que concierne a la prescripción, no existe inconstitucionalidad alguna al haber excluido la materia penal, de las medidas de suspensión de términos.

En tratándose de los términos de caducidad en materia penal, es necesario considerar dos de ellos, que determinan temporalmente la realización de actuaciones por parte de las víctimas de los delitos: el término para solicitar la apertura del incidente de reparación de perjuicios y el término para interponer la querella.

Respecto del incidente de reparación de perjuicios, acorde con los artículos 86 y 89 de la Ley 1395 de 2010, modificatorios de los artículos 102 y 106 de la Ley 906 de 2004, la solicitud de apertura del incidente de reparación de perjuicios está sometido a un término de caducidad de treinta (30) días, contados a partir de la firmeza del fallo condenatorio, término considerado razonable, dentro del margen de configuración de los procesos. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en la determinación de los mecanismos y términos para solicitar la reparación integral, el Legislador goza de un amplio margen de apreciación, siempre que la medida adoptada contribuya al objetivo de justicia restaurativa y, por lo tanto, no obstaculice el derecho de las víctimas a ser reparadas, considerando que “la reparación integral es uno de los derechos fundamentales reconocidos a las víctimas de una conducta punible”, derecho que comprende no únicamente indemnizaciones pecuniarias,

sino cobija, a la vez, la justicia y la verdad, como formas de reparar a las víctimas del delito.

Frente al incidente de reparación de perjuicios, la Sala advierte que en los primeros acuerdos del CSJ no se especificó de manera clara la procedencia de los trámites en vigencia de la Ley 906 de 2004, como el incidente en cuestión, pues mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 solo se decidió “suspender los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tengan programadas audiencias con persona privada de la libertad, las cuales se podrán realizar virtualmente. Igualmente se exceptúa el trámite de acciones de tutela”. Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11521, del 19 de marzo de 2020, se prorrogó la suspensión de términos prevista en el anterior acuerdo, incluidas sus excepciones, y se precisó que “Los juzgados con función de control de garantías seguirán realizando las audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación, solicitudes de medidas de aseguramiento, así como las prórrogas de medida de aseguramiento y las peticiones de control de legalidad”, sin señalar nada explícito sobre los trámites que se pueden iniciar una vez concluida la etapa de fallo. Igualmente, a través del Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020 que prorrogó la suspensión de términos judiciales, desde el 4 hasta el 12 de abril, se exceptuaron, en lo que atañe a la función de conocimiento, las audiencias programadas con personas privadas de la libertad. También el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, que prorrogó la suspensión de términos judiciales desde el 13 de abril hasta el 26 de abril, continuó con las mismas excepciones previstas para los procesos penales y adicionó algunas funciones de la Sala de Casación Penal y de la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el Acuerdo PCSJA20-11546, del 25 de abril de 2020, que además de prorrogar la suspensión de términos judiciales desde el 27 de abril hasta el 27 de mayo de 2020 y mantener las excepciones previstas en materia penal, dispuso, respecto de la función de conocimiento, que están exceptuados de la suspensión de términos judiciales “los procesos de ley 906 de 2004 que se encuentren para sentencia o en las que ya se dictó el fallo”. Tal excepción fue reiterada en los acuerdos subsiguientes, PCSJA20-11556, del 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567, del 5 de junio de 2020.

En este orden de ideas, considera la Sala Plena que el legislador extraordinario hubiera podido legítimamente suspender el término de caducidad, en lo que tiene que ver con la presentación de las víctimas del incidente de reparación integral de perjuicios, toda vez que,

por una parte, se trata de un asunto en el que no se encuentra en juego la libertad de las personas y, por otra, es un trámite carente de naturaleza punitiva y, por el contrario, destinado a satisfacer el derecho de las víctimas a ser reparadas. En consideración de ello, resulta inconstitucional que el decreto legislativo objeto de control no hubiera ordenado la suspensión de dicho término, por las siguientes razones:

De manera preliminar se advierte que, si bien este incidente puede ser formulado por otros actores pues el artículo 102 del Código de Procedimiento Penal dispone que “Emitido el sentido del fallo que declara la responsabilidad penal del acusado y, previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal o del Ministerio Público a instancia de ella, el juez fallador abrirá inmediatamente el incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal, y convocará a audiencia pública dentro de los ocho (8) días siguientes”, la víctima es la principal interesada en su presentación y, en consecuencia, no puede sujetarse la protección de sus intereses a la generación de una dependencia procesal fundada en la diligencia de otros actores. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que no todas las víctimas tienen acceso a los medios electrónicos, pues la conectividad del país no es universal y también podrían experimentar restricciones de movilidad generadas por las medidas de aislamiento.

Por otra parte, la Sala no desconoce que el desarrollo del incidente de reparación de perjuicios, ante los jueces penales, no es la única vía mediante la cual las víctimas pueden pretender la reparación de los perjuicios ya que, de acuerdo con los términos del artículo 98 del Código Penal y del artículo 2356 del Código Civil, también existe la posibilidad de que tales pretensiones sean ventiladas ante la Jurisdicción Ordinaria, en lo civil, a través del desarrollo de un proceso de responsabilidad civil extracontractual. Dada la naturaleza resarcitoria de la acción civil en el proceso civil, como del incidente de reparación integral en el proceso penal, ambas acciones deben tener el mismo tratamiento en términos de caducidad. Respecto de este proceso, el CSJ sí ordenó la suspensión de términos y, en virtud del artículo 1º del decreto objeto de este control, opera la suspensión de términos. Sin embargo, resultaría desproporcionado que en las circunstancias descritas y consideradas por el decreto objeto de control, se cierre injustificadamente una de las vías para la reparación de las víctimas y, en lugar del trámite expedito en el incidente del proceso penal, se les forzara a acudir a un proceso de responsabilidad civil. Por consiguiente, la Sala considera que no declarar la suspensión del término de caducidad para que la víctima pueda presentar el

incidente de reparación, sin tener en consideración las medidas de aislamiento social, implicaría una carga desproporcionada e injustificada para ella y, por lo tanto, engendraría una violación de su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

En lo que respecta a la caducidad de la querella, la Corte ha indicado que, de acuerdo con el artículo 70 del Código de Procedimiento Penal, la querella es un requisito de procesabilidad de la acción penal para ciertas conductas punibles, pues condiciona el inicio del proceso, en tanto solo la persona legitimada para el efecto puede autorizar la intervención del Estado para investigar las conductas que son reprochables penalmente. La querella constituye, entonces, una excepción a la regla general, según la cual, al Estado le corresponde adelantar el ejercicio de la acción penal (C-425 de 2008). De acuerdo con el artículo 71 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 2 de la Ley 1826 de 2017, son querellantes legítimos la víctima de la conducta punible y el Procurador General de la Nación, este último, cuando se trate de una afectación al interés público o colectivo.

Asimismo, el artículo prevé quiénes pueden suplir a la víctima en su calidad de querellante legítimo, en condiciones particulares, por ejemplo, cuando la víctima sea incapaz o se trate de una persona jurídica, la querella deberá ser presentada por su representante legal y, en caso de que el querellante legítimo hubiese fallecido, podrán presentarla sus herederos. Igualmente, cuando la víctima estuviere imposibilitada para formular la querella, o sea incapaz y carezca de representante legal, o este sea autor o partícipe de la conducta punible, puede presentarla el Defensor de Familia, el agente del Ministerio Público o los perjudicados directos.

En términos del artículo 73 de la Ley 906 de 2004, el querellante legítimo deberá presentar la querella dentro de los seis (6) meses siguientes a la comisión de la conducta punible, so pena de que ésta caduque. Para la Sala, dado que la querella debe ser presentada por la víctima, como condición de procesabilidad, para que active la actividad investigativa y de acusación por parte del ente investigador, el término de caducidad debió suspenderse en el presente decreto, para garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Cabe destacar que la Fiscalía General de la Nación expidió la circular interna No. 007, del 17 de marzo de 2020, en la que dispuso varios protocolos para continuar la atención de público

en sus instalaciones y a través de canales virtuales, a efectos de no alterar los trámites correspondientes para desarrollar la actividad investigativa, particularmente, la recepción de las querellas ciudadanas. Ello implica que las víctimas de delitos querellables han tenido la posibilidad de presentar las correspondientes querellas, incluso por medios virtuales, posibilidad que encuentra respaldo en el artículo 69 del Código de Procedimiento Penal, según el cual “La denuncia, querella o petición se hará verbalmente, o por escrito, o por cualquier medio técnico que permita la identificación del autor, dejando constancia del día y hora de su presentación y contendrá una relación detallada de los hechos que conozca el denunciante. Este deberá manifestar, si le consta, que los mismos hechos ya han sido puestos en conocimiento de otro funcionario. (...)” (negrillas no originales). No obstante, igual que en el punto anterior, la Sala no puede desconocer que actualmente el servicio de conectividad a internet no se encuentra garantizado en todo el territorio nacional y muchas víctimas han podido verse restringidas para presentar la querella debido a las medidas de aislamiento social decididas por el Gobierno Nacional.

En razón de lo expuesto, resulta contrario a los derechos de las víctimas, a la verdad, a la justicia y a la reparación, que el parágrafo del artículo 1º, del decreto bajo control, haya excluido la materia penal de las medidas de suspensión de términos de caducidad y en ese sentido, la sentencia declarará la inexecutable de la expresión “caducidad” contenida en el mencionado parágrafo.

Incompatibilidad

Continuación del juicio de incompatibilidad

Continuación del juicio de incompatibilidad

x

El decreto legislativo suspende cuatro grupos de medidas de naturaleza legal: (i) las relativas a los términos de prescripción, previstas en normas legales de cualquier rama del derecho, salvo en materia penal; (ii) aquellas que prevean términos de caducidad de las acciones, salvo en materia penal; (iii) los artículos 317 del Código General del Proceso (CGP) y 178 del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), relativos al desistimiento tácito; y (iv) el artículo 121 del CGP, donde se regula la duración del proceso y las consecuencias de la superación de los términos máximos. Por lo tanto, se requiere examinar si dichas suspensiones de normas de rango legal, se encuentran adecuadamente justificadas.

Frente a la suspensión de dichas normas legales de prescripción o de caducidad, la Sala advierte que en la parte motiva del Decreto Legislativo 564 de 2020 se expone que “(...) la vigencia de las diferentes normas que regulan la prescripción y caducidad de derechos, acciones y medios de control, como, entre otras, el artículo 2536 del Código Civil que regula la prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria, el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo que regula la prescripción de las acciones laborales, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que señala los términos de caducidad de los medios de control (reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales), los artículos 1081 y 1329 del Código de Comercio que regulan la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros y las acciones que emanan del contrato de agencia comercial respectivamente, deriva en el desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia. (...) que en relación con inciso 30 artículo 9° Decreto 491 de 2020, se aplicará lo que dispone el presente decreto para la suspensión de la prescripción e inoperancia de la caducidad de solicitudes conciliación ante la Procuraduría la Nación. Que en relación con el artículo 10 del legislativo 491 de 2020 y, en general con las actuaciones ante los despachos judiciales, se aplicará lo que se dispone en el presente decreto”. Lo anterior, dado que las medidas obligatorias de aislamiento social y las de no atención al público en los despachos judiciales, imposibilitan la presentación oportuna de las demandas, con el fin de que ello interrumpa la prescripción y haga inoperante la caducidad. En consecuencia, señala que la no suspensión de dichas normas hubiese generado el traslado negativo de las consecuencias de la crisis a los usuarios del sistema judicial.

Igualmente, el decreto hace referencia a la suspensión de los términos procesales de inactividad en cuanto al cumplimiento de cargas procesales o realización de actos procesales, que conducen al desistimiento tácito “previsto en el artículo 317 del Código General del Proceso y en el artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como los términos de duración del proceso del artículo 121

del Código General del Proceso”, con el fin de garantizar los derechos al acceso a la administración de justicia y derecho de defensa, para que los jueces puedan cumplir con los actos procesales que se interrumpieron o no se pudieron realizar por la suspensión de términos judiciales.

Respecto de los motivos expuestos para suspender las normas legales, esta Sala considera que, en virtud del alcance de la medida contenida en el artículo 1º del decreto, mediante la cual se pretende cobijar cualquier norma de carácter sustancial o procesal que exista en el ordenamiento jurídico, en donde se prevean términos de prescripción o de caducidad, el Gobierno Nacional no se encontraba en la obligación de identificar de manera exhaustiva ni de motivar, de manera individualizada, cómo cada una de dichas normas legales era incompatible con las medidas necesarias para afrontar la emergencia. Sin embargo, la parte motiva del decreto expone las normas legales más importantes, que prevén términos de prescripción y de caducidad. En tal sentido, la motivación expuesta en el decreto ilustra con precisión que de no suspenderse la legislación ordinaria respecto de dichos términos, los usuarios del sistema judicial verían afectados sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, particularmente, en razón de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y de la suspensión de términos judiciales decretada por el CSJ, teniendo en cuenta que, la vigencia de las normas que prevén términos de prescripción o de caducidad, hubieren generado la pérdida de derechos sustanciales o la extinción de la posibilidad de acudir a la justicia, en razón de circunstancias que entraban la oportuna agencia de los derechos en sede judicial.

Igualmente, considera la Corte Constitucional que las medidas previstas en el artículo 2º del decreto objeto de control, en donde se ordena la suspensión de los términos del desistimiento tácito de procesos o de incidentes (artículos 317 del CGP y 178 del CPACA) y del artículo 121 del CGP, donde se regula la duración del proceso y las consecuencias de la superación de los términos, se ajusta al juicio de incompatibilidad, teniendo en cuenta que la vigencia de dichas normas y, por consiguiente, la contabilización ininterrumpida de los mencionados términos habría tenido por consecuencia, la vulneración de los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, al permitir irrazonablemente la terminación del proceso o del incidente, así como la posibilidad de solicitar la pérdida de competencia del juez, por la superación del término máximo de duración del proceso, a pesar de que las causas de dichas medidas no radican en la consciente y voluntaria falta de

diligencia de las partes del proceso o del juez, sino en circunstancias de fuerza mayor que fueron consideradas por el decreto legislativo en cuestión.

Por tanto, este tribunal considera que el decreto legislativo bajo control, cumple la carga argumentativa que surge del artículo 12 de la LEEE, relativo a la motivación de la incompatibilidad de las normas que suspende.

Necesidad

Continuación del juicio de necesidad

Continuación del juicio de necesidad

Continuación del juicio de necesidad

Continuación del juicio de necesidad

Continuación del juicio de necesidad

Continuación del juicio de necesidad

Continuación del juicio de necesidad

Continuación del juicio de necesidad

Continuación del juicio de necesidad

X

La Sala Plena considera que el Presidente de la República no incurrió en error manifiesto de apreciación de los hechos, ni de los instrumentos jurídicos a disposición, respecto de la necesidad de la adopción de las medidas en estudio.

Frente a este panorama, el decreto legislativo bajo control suspendió los términos de

prescripción y caducidad, tanto respecto de la Rama Judicial, como frente al arbitraje, así como los términos procesales de inactividad para el desistimiento tácito y de duración máxima de los procesos, mientras dure la suspensión de términos judiciales decretada por el CSJ, a fin de evitar que los efectos negativos de la pandemia se extiendan al servicio de la administración de justicia y para evitar que la situación de emergencia condujera a la negación práctica del derecho de acceso a la justicia de aquellas personas que, por razones del confinamiento, no pudieron acudir ante la Rama Judicial a presentar las reclamaciones judiciales a las que tenían derecho o acudir presencialmente a solicitar la convocatoria de los correspondientes tribunales arbitrales, a través de la demanda que inicia el proceso arbitral.

Respecto a la ampliación del término para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad, una vez se levante la suspensión de términos judiciales, esta Sala considera que se trata de una medida anticipativa que responde a la necesidad de evitar la afluencia masiva de los usuarios en las sedes judiciales, una vez se levante la suspensión de términos, pues de acuerdo con la experiencia generada en otras oportunidades de suspensión de términos, por ejemplo en épocas de paro judicial, cuando se han cerrado los despachos judiciales, una vez fueron restablecidos los servicios, acudió a las sedes judiciales un gran número de personas que durante el cierre, no pudieron realizar actuaciones ante dichos despachos. Ahora bien, en caso de no adoptar medidas que prevengan tal situación, la afluencia masiva aumentaría el riesgo de contagio con el virus en cuestión, considerando que el mismo se encuentra aún en circulación en el territorio nacional y no existe, por el momento, una vacuna que lo prevenga. Por consiguiente, responde al criterio de necesidad fáctica la medida según la cual, cuando el plazo restante para interrumpir la prescripción o para hacer inoperante la caducidad, al momento de decretarse la suspensión de términos judiciales por parte del CSJ, sea inferior a 30 días, los usuarios no tendrán que concurrir precipitadamente en una única fecha, sino que podrán hacerlo en cualquier día del mes subsiguiente al levantamiento de términos judiciales, lo que favorece el distanciamiento social, que deberá practicarse para evitar el contagio del virus.

Conforme con lo anterior, no se detecta un error manifiesto de apreciación en el medio elegido por el Gobierno, pues las medidas de suspensión de términos de prescripción, caducidad, de desistimiento tácito o de duración de los procesos, contenidas en este decreto, obedecen a la necesidad de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia de los usuarios del sistema judicial, dentro de las circunstancias excepcionales derivadas del

virus SARS-CoV-2.

En cuanto levantamiento de los términos de suspensión del desistimiento tácito y de duración máxima de los procesos un mes después de que el CSJ reanude los términos judiciales, la Sala estima que se trata de una medida que también pretende evitar que se produzcan aglomeraciones generadas por los usuarios que pretendan reactivar sus procesos en curso y, al mismo tiempo, permite que los despachos judiciales se preparen para atender al público en las mejores condiciones de seguridad para proteger la salud, la vida e integridad de los usuarios.

Necesidad jurídica o subsidiariedad: Constata la Sala Plena que no existían en el ordenamiento jurídico colombiano instrumentos legales que hubieran permitido la suspensión de los términos de caducidad, prescripción, desistimiento tácito y de duración de los procesos, sin tener que recurrir a ejercer las facultades legislativas extraordinarias propias del estado de excepción. Es decir que el Presidente no ejerció de manera innecesaria sus facultades legislativas y, por consiguiente, tampoco en cuanto a la necesidad jurídica se incurrió en un error manifiesto de apreciación. Lo anterior, por cuatro razones:

(i) Existe reserva de ley en lo relativo a los términos de prescripción, caducidad, desistimiento tácito y duración máxima de los procesos: los mecanismos, etapas, recursos, plazos, términos, cargas procesales, consecuencias de inactividad y, en general, la configuración de los procesos judiciales y arbitrales, son asuntos que tienen reserva de ley, al tratarse de regulaciones del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y del debido proceso, que exige legalidad de las actuaciones. Se trata de aspectos que hacen parte de la cláusula general de competencia del Legislador, prevista en el artículo 150 de la Constitución, para la expedición de Códigos y, en particular, para el diseño de los procesos judiciales y arbitrales.

En razón de lo anterior, tiene reserva de ley (i) la determinación de los términos de prescripción y de caducidad, así como de los términos para el cumplimiento de las diversas cargas procesales y actuaciones, cuyo incumplimiento genera la declaratoria del desistimiento tácito y los términos de la duración máxima de los procesos, cuya superación genera la posibilidad de solicitar la pérdida de competencia del juez, en los términos de la sentencia C-443 de 2019, que declaró inexecutable la nulidad de pleno derecho de las

actuaciones realizadas con posterioridad a dicho término; (ii) la determinación del momento en el que comienzan a correr dichos términos (dies a quo); (iii) la definición de las diversas circunstancias que suspenden o interrumpen el cómputo de los términos y (iv) la previsión de las consecuencias del incumplimiento de los diversos términos, así como de las posibilidades de excusa.

Así las cosas, para esta Sala es claro que la determinación de la suspensión de dichos términos requeriría la adopción de una norma de rango legal, como incluso lo prevé el mismo artículo 121 del CGP, relativo a la duración de los procesos.

Ahora bien, a pesar de que la jurisprudencia haya reconocido un amplio margen de configuración legislativa en lo relativo a la regulación de los procesos, también ha advertido que la imposición de cargas procesales, como límite legal al derecho de acceso a la administración de justicia, debe ser razonable, proporcionada, pero, sobre todo, debe tratarse de actuaciones posibles o realizables ya que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional “(...) a pesar de que pueden significar limitaciones, éstas no pueden ser absolutas, de tal suerte que tengan por efecto negar o excluir cualquier posibilidad de acceder al sistema, que no pueda ser superada con una mediana diligencia (...) El derecho fundamental de acceso a la justicia no sólo implica que las condiciones y cargas sean previstas por el legislador, sino que éstas sean realizables, razonables y proporcionadas y que exista certeza respecto de la manera de cumplirlas, de suerte que el no cumplimiento dependa exclusivamente de la voluntad consciente del justiciable, o de su falta de cuidado o diligencia, mas no de la ausencia de claridad o de la complejidad del sistema” (negritas no originales). En consideración de ello, las medidas adoptadas por el decreto legislativo bajo control, buscan la efectividad del derecho de acceso a la administración de justicia, al suspender la exigencia de cargas que, en las actuales circunstancias, eran irrealizables y, por lo tanto, su exigibilidad hubiera significado limitaciones inconstitucionales a tales derechos fundamentales.

(ii) No existe en el ordenamiento jurídico ordinario una norma de rango legal que decrete la suspensión de dichos términos, hasta que el CSJ disponga el levantamiento de términos judiciales: el marco legal ordinario no contempla previsiones adecuadas para lograr los objetivos perseguidos por las medidas excepcionales bajo control, pues no existe una disposición legal que habilite que, en consideración de las circunstancias de salud pública y

de su evolución, sea posible ordenar la suspensión de los términos procesales de prescripción y caducidad, así como los que prevén la inactividad que genera el desistimiento tácito y la terminación del proceso y la duración máxima de los procesos; ni una norma que establezca un término razonable para que las partes, luego de un período de suspensión de términos judiciales, puedan cumplir sus deberes procesales y que permita el levantamiento de dichas suspensiones, por una decisión concreta que tome en consideración diversos factores que influyen en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia.

Cabe destacar que el artículo 118 del Código General del Proceso dispone la forma como se realiza la contabilización de términos al interior de los procesos cuando los despachos judiciales se encuentren cerrados. Al respecto la norma en mención señala que “Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente. // En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”.

No obstante, esta Sala considera que dicha norma no se ajusta a la situación excepcional que atraviesa el país con ocasión de la emergencia sanitaria, pues actualmente no hay un cierre de los juzgados, sino una atención al público reducida en aras de garantizar adecuadas condiciones sanitarias tanto para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, como para los usuarios de la administración de justicia. En este orden de ideas, el CSJ emitió sendos acuerdos en los que suspende los términos judiciales en algunos procesos y permite la continuidad de otros a través de medios remotos virtuales, mientras que, en materia de arbitraje, se suspendió la atención presencial. En este sentido, la situación requería una estrategia procesal conjunta y la determinación del conteo de los términos de prescripción y caducidad no podía quedar al arbitrio de cada autoridad judicial o de cada tribunal arbitral, comoquiera que ello generaría inseguridad jurídica. Sobre el particular, esta Corte mediante sentencia C-170 de 2020 precisó que este tipo de medidas “corresponde a una estrategia jurídica integral para atender la crisis, y su inclusión como parte de un decreto con fuerza material de ley resulta razonable frente a otros objetivos constitucionalmente relevantes, por ejemplo: maximizar la coherencia del sistema, evitar la dispersión normativa, generar seguridad jurídica y lograr divulgación precisa para los ciudadanos y destinatarios de normas operativas”.

Adicionalmente, el artículo 118 del CGP prevé la posibilidad de acudir a las sedes judiciales el día hábil siguiente cuando el vencimiento de un término ha ocurrido durante un día inhábil, norma que no hubiera sido adecuada para evitar la expansión del virus y mitigar sus efectos, comoquiera que tal posibilidad daría lugar a las aglomeraciones que se pretenden evitar con las medidas adoptadas en el presente decreto.

Por otra parte, el Decreto Legislativo 491 de 2020 ya preveía normas relativas a la suspensión de los términos de prescripción y de caducidad, en particular, (i) su artículo 9º disponía que en el caso en que el Procurador General de la Nación dispusiera la suspensión de la posibilidad de realizar conciliaciones en los centros de conciliación de la Procuraduría o de conciliación prejudicial en lo contencioso administrativo, “no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios de control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes”; y (ii) el artículo 10º, relativo a los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales disponía, de manera general, no obstante el objeto limitado de dicho artículo, que “Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones”. Aunque no existe en el Decreto 564 de 2020, actualmente bajo control, una justificación precisa respecto de la modificación de la norma anterior y únicamente se prevé en la parte motiva que dichos asuntos ahora se regirán por este decreto, para la Corte es claro que la existencia previa del Decreto Legislativo 491 de 2020 no enerva la necesidad jurídica de la expedición del Decreto Legislativo 564 de 2020, por las siguientes razones: (i) A diferencia de la norma previa, el decreto objeto de control da certeza en cuanto a la fecha a partir de la cual se encuentran suspendidos los términos, esto es, el 16 de marzo de 2020; (ii) se superan las dudas interpretativas que surgen de la lectura sistemática de los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 491 de 2020, en cuanto que una de dichas normas indica que la suspensión dependerá de la decisión del Procurador, pero la otra dispone que los términos de prescripción y caducidad se encuentran suspendidos; (iii) se incluyen medidas de suspensión de términos de desistimiento tácito y de duración de los procesos; (iv) se toman previsiones respecto del conteo de términos, luego de su reactivación, cuando se tratara de términos inferiores a 30 días; y (v), tal como lo indicó el Gobierno Nacional frente a los requerimientos probatorios del Magistrado ponente, que buscaban identificar la necesidad jurídica, a diferencia de la norma anterior que mantenía la suspensión de términos hasta que el Ministerio de Salud levantara la declaratoria de emergencia sanitaria, en el presente decreto

legislativo se ata la suspensión de los términos indicados a la suspensión de términos judiciales ordenada por el CSJ y, de manera congruente, el levantamiento de términos se confía a una decisión administrativa de la misma corporación, quien tomará en consideración no únicamente las medidas sanitarias, sino, además, la capacidad institucional de la administración de justicia para prestar el servicio público, incluso a través de medios virtuales.

Finalmente, el Decreto Legislativo 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” dispuso en el inciso final del artículo 10º que “(...) durante la vigencia la Emergencia Sanitaria no correrán los términos prescripción o caducidad de las acciones”. Sin embargo, la existencia de esta norma no excluye la necesidad jurídica de la previsión de la suspensión de términos de prescripción y de caducidad respecto del arbitraje, considerando que se requería unificar las medidas de suspensión respecto de la Rama Judicial y determinar una condición uniforme para su levantamiento, en este caso, la decisión del CSJ.

(iii) Las facultades administrativas del CSJ no permitían ordenar la suspensión de los términos que realiza el decreto legislativo objeto de control: Aunque el CSJ, como órgano constitucional de autogobierno de la Rama Judicial, encargado del funcionamiento de la administración de justicia, había ordenado la suspensión de términos judiciales, en razón de las circunstancias de salud pública derivadas del virus SARS-CoV2, considera la Sala Plena de la Corte Constitucional que dicha facultad, aunque legítima, desde el punto de vista constitucional, no le permitía a dicha entidad suspender los términos de prescripción, caducidad, desistimiento tácito y duración de los procesos, por lo que la existencia de esta facultad constitucional no enerva la necesidad jurídica del presente decreto.

En efecto, aunque el numeral 3º del artículo 257 de la Constitución le atribuye al CSJ una facultad para regular trámites judiciales y administrativos dentro de los despachos judiciales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dicha potestad es subordinada y subsidiaria a lo previsto por el Legislador (C-037 de 1996 y C-507 de 2014). Igualmente, de dicha facultad se encuentra excluida la regulación de asuntos de carácter judicial relativos a las

acciones judiciales o a las etapas del proceso, toda vez que corresponde al resorte exclusivo y excluyente del Legislador, de acuerdo con lo previsto en el artículo 93 de la Ley 270 de 1996 que, en la materia, reitera la reserva de ley. En este orden de ideas, para la Corte Constitucional “Esta regulación, en todo caso, debe referirse a aquellos aspectos no previstos por el legislador. A su vez la ley, en su sentido formal, debe haber definido la materia objeto de regulación reglamentaria, de modo que sea identificable el parámetro y los límites de dicha regulación (...) y siempre y cuando se trate de asuntos operativos, diferentes a aquellos de índole estructural o sustantivo de los procesos judiciales”.

Así, la potestad regulatoria de la Rama Judicial, ejercida a través del CSJ, que le permite, en razón de circunstancias de diverso orden, entre otras cosas, suspender el funcionamiento y la atención al público de los despachos judiciales, como asuntos no regulados en concreto por el Legislador, tiene una eminente naturaleza auto organizativa o de vocación interna, pero no le permite regular los aspectos relacionados con los términos en los cuales se extinguen los derechos de las personas, los términos para la extinción de las acciones judiciales, los términos procesales cuyo incumplimiento genera desistimiento tácito, ni la duración de los procesos, ya que, se trata de asuntos con reserva de ley. Sin embargo, es indiscutible que lo que decida el CSJ respecto del funcionamiento de los despachos judiciales tiene una incidencia directa en cuanto a la posibilidad real de realizar las actuaciones sometidas a términos legales. En otras palabras, el decreto legislativo bajo control sí responde al criterio de necesidad jurídica, porque permite una adecuada articulación de las facultades del CSJ, respecto de los asuntos sometidos a reserva de ley.

(iv) El carácter renunciable de la prescripción ante la Jurisdicción Ordinaria, no hace innecesaria la suspensión del término: Es de resaltar que, a diferencia de lo que ocurre ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la prescripción ante la Jurisdicción Ordinaria requiere ser alegada por las partes del proceso y, por lo tanto, el juez no dispone de la facultad para reconocerla de oficio, al tratarse de una potestad de interés particular y, por lo tanto, renunciable. Frente a ello, podría alegarse que existe la posibilidad de que, conscientes de las dificultades para la realización a tiempo de reclamaciones o para la presentación oportuna de las demandas, existe la posibilidad de que la parte demandada no proponga la excepción de prescripción y, con ello, renuncie a ella. Sin embargo, tal posibilidad no convierte en jurídicamente innecesario lo dispuesto por el decreto legislativo objeto de control, porque se trata de una eventualidad que, en las actuales circunstancias,

dejaría el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y el debido proceso, al arbitrio de los particulares que, en sana lógica, tendrían vocación a no renunciar a las prescripciones. En estos términos, se concluye que el decreto legislativo objeto de control cumple el requisito de necesidad.

Proporcionalidad

Continuación del juicio de proporcionalidad

Continuación del juicio de proporcionalidad

A la luz del artículo 13 de la LEEE, que exige que las medidas adoptadas en el decreto legislativo sean proporcionadas frente a la gravedad de la crisis y que la limitación de derechos y libertades sea la estrictamente necesaria para afrontar la emergencia, constata esta Sala que el decreto objeto de control no desconoce la exigencia de proporcionalidad por exceso, ni por defecto.

Así, la proporcionalidad de las medidas respecto de la gravedad de la crisis se evidencia por la consideración en conjunto de las circunstancias en las que se adoptaron las medidas, las finalidades que se busca satisfacer y los instrumentos que se implementaron para responder a tales circunstancias y con tales finalidades. En primer lugar, las circunstancias en las que se motiva la decisión de suspensión de términos, se relacionan directamente con las consecuencias de las medidas sanitarias ordenadas para contener la contaminación con el virus SARS-CoV2, particularmente, las de aislamiento preventivo obligatorio y, consecuentemente, las diferentes medidas de suspensión de términos judiciales ordenada por el CSJ. En segundo lugar, las finalidades que persigue el decreto objeto de control consisten en garantizar la efectividad de derechos fundamentales de alto valor constitucional respecto del Estado Social de Derecho, durante los estados de excepción, tales como el derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso. Finalmente, las medidas adoptadas garantizan que, una vez se levante la suspensión de términos por parte del CSJ, sea posible presentar adecuadamente las demandas o continuar con el desarrollo de

los procesos judiciales, sin que este período haya significado la pérdida de los derechos, la imposibilidad de acceder a la justicia o consecuencias procesales adversas y graves, como sería, de acuerdo con el artículo 317 del CGP, la terminación del proceso por desistimiento tácito, con la imposibilidad de presentar de nuevo la demanda en un término de 6 meses; la ineficacia de la interrupción de la prescripción o de la inoperancia de la caducidad que habían ocurrido con la presentación de la demanda cuyo proceso terminó por desistimiento tácito; y, si previamente ya se había declarado otro desistimiento tácito, este segundo comportará la pérdida del derecho sustancial. Aunque el desistimiento tácito del CPACA, previsto en el artículo 178, no impide la presentación inmediata de la nueva demanda, ni sanciona con la extinción del derecho el desistimiento tácito reincidente, sí priva de efectos la presentación inicial de la demanda por lo que, durante todo el tiempo que duró el proceso que terminó por desistimiento tácito, continuó corriendo el término de caducidad de las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la evidente probabilidad de que, al intentar presentar de nuevo la demanda, haya operado la caducidad. Así las cosas, las medidas adoptadas son medios idóneos para evitar las consecuencias del paso del tiempo y de la inculpable inacción de los sujetos procesales. Por otra parte, como se analizó en el juicio de no arbitrariedad, la suspensión de términos no es ilimitada, ya que su levantamiento atenderá a las consideraciones de seguridad sanitaria y de capacidad de atención de la Rama Judicial, incluso con medios virtuales, que serán examinadas por el CSJ, con posibilidad de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, en todo caso, las medidas de suspensión no podrán sobrepasar la vigencia de la emergencia sanitaria, so pena de perder fuerza ejecutoria.

Por otra parte, la suspensión de términos decretada no limita los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, lo que exigiría ser examinado en cuanto a su proporcionalidad. Por el contrario, se trata de medidas que, en razón de la emergencia y al considerar las suspensiones de términos ordenadas por el CSJ, buscan garantizar estos derechos fundamentales para que su ejercicio sea real y efectivo, sin que el paso del tiempo extinga los derechos, extinga las acciones, termine los procesos o genere cambios de radicación del proceso, por circunstancias ajenas a la falta de diligencia de los sujetos procesales. En su conjunto, no son medidas que exceptúen, atenúen o modifiquen garantías procesales, sino que prevén dispositivos destinados a que el ejercicio de las prerrogativas derivadas del derecho al debido proceso puedan ser ejercidas en condiciones adecuadas.

En estos términos, el decreto legislativo objeto de control responde a la exigencia de proporcionalidad, prevista en el artículo 13 de la LEEE.

No discriminación

Continuación del juicio de no discriminación

Los artículos del decreto legislativo bajo control no desconocen la prohibición de discriminación; no imponen un tratamiento diferente fundando en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Tampoco se recurre a criterios sospechosos de discriminación negativa, pues se trata de medidas de carácter procesal. Contrario a ello, el Decreto Legislativo 564 de 2020 se expidió con el fin de evitar soluciones inequitativas e injustas, pues pretende dotar de seguridad jurídica a las personas que como consecuencia de la pandemia denominada Covid-19 estaban imposibilitadas para acudir a la jurisdicción.

No obstante, uno de los intervinientes considera que el decreto viola el principio de la igualdad debido a que no se pronuncia sobre la suspensión de los términos de algunas entidades administrativas como la Superintendencia de Industria y Comercio, de manera que quienes tengan acciones en curso o por interponer ante dicha entidad y su movilidad se vea afectada por las medidas de aislamiento social, resultaran vulneradas en su debido proceso. Frente a este punto la Sala no advierte vulneración alguna al principio de igualdad, comoquiera que el Decreto Legislativo 564 de 2020 señala de manera explícita que su ámbito de aplicación se circunscribe a la Rama Judicial y al arbitraje, pues con ocasión de la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura, corporación que se encarga de la administración de la Rama Judicial dentro de la que no se encuentra la Superintendencia de Industria y Comercio, fue necesario suspender los términos de prescripción, caducidad y desistimiento tácito de los procesos judiciales, para que los usuarios del sistema judicial no tuvieran que soportar las cargas negativas que generaba la operatividad anormal de los despachos judiciales. De manera similar, se han tomado medidas dirigidas a limitar la atención y el desarrollo en audiencias presenciales en materia

arbitral. Por otra parte, la suspensión de términos ante las autoridades administrativas, en cuanto a sus funciones administrativas y las funciones jurisdiccionales que la ley les ha atribuido, es un asunto que se encuentra regulado en el artículo 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020, que autoriza a las autoridades administrativas a suspender, total o parcialmente, mediante acto administrativo, los términos de sus actuaciones, mientras esté vigente la emergencia sanitaria. El tercer inciso de dicho artículo 6º dispone que “Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia”.

Así las cosas, el decreto legislativo objeto de control de constitucionalidad, supera igualmente el juicio de no discriminación.

62. El artículo 3º del decreto legislativo bajo control es una típica norma de vigencia que dispone que el mismo regirá a partir de su publicación. De esta norma no surge vicio alguno en cuanto a su constitucionalidad.

63. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 564 de 2020 es exequible.

64. La Corte Constitucional desarrolló el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 564 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para las garantías de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” y encontró que cumple los requisitos formales para su validez: fue suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros; fue expedido en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; se encuentra motivado y, aunque no lo hace de manera explícita, determinó su ámbito territorial de aplicación.

65. En lo que concierne a los requisitos materiales, la Sala Plena encontró que el decreto legislativo supera el juicio de finalidad, al tratarse de medidas dirigidas a conjurar las causas de la declaratoria del estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos; existe conexidad material tanto interna, como externa; se encuentra suficientemente motivado y no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción. Al respecto, se precisó que el decreto no tiene ni por objeto, ni por efecto, suspender el funcionamiento de la

Rama Judicial. En su lugar, (i) mantiene el funcionamiento del Estado dentro de los cauces del derecho, al prever unas reglas legales, especiales y transitorias que rigen las actuaciones procesales de las partes y de los jueces, respecto de la situación anómala y particular, de manera que el acceso a la administración de justicia tenga eficacia real una vez se restablezca total o parcialmente el funcionamiento ordinario de la Rama Judicial. (ii) El decreto realiza los derechos fundamentales, toda vez que sus medidas buscan el desarrollo de la tutela judicial efectiva y no meramente formal o nominal; (iii) las medidas del decreto confieren, además, certeza legal a los usuarios de la administración de justicia, a los funcionarios y a los empleados judiciales, así como a los árbitros y usuarios del arbitraje, en cuanto a la forma como se deben contar los términos de prescripción, caducidad, desistimiento tácito y aquellos de duración del proceso; (iv) las normas no incurren en falta de justificación o capricho que resulte contrario a la prohibición de arbitrariedad. En consecuencia, (v) resulta razonable que las medidas propuestas en el decreto se sometan al levantamiento de términos judiciales por parte del Consejo Superior de la Judicatura. (vi) Aunque el Decreto no determina un límite temporal, no se trata de una suspensión incondicionada, comoquiera que las medidas sólo se podrán mantener como máximo durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria.

66. En lo que respecta el juicio de no contradicción específica, la Sala encontró que de las medidas previstas en el decreto (i) no se puede predicar el desconocimiento de la confianza legítima de quienes tenían la expectativa de alegar el paso del tiempo en su favor (prescripción y caducidad), comoquiera que, no se dan las condiciones para predicar confianza legítima en el caso concreto y, en su lugar, el decreto garantiza adecuadamente los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Encontró igualmente la Corte que (ii) no se afecta el principio de seguridad jurídica, pues el decreto imprime certeza a los términos respecto de los cuales permite la suspensión. Finalmente, concluyó la Corte que (iii) la exclusión de la materia penal de la medida de suspensión de términos de prescripción se encuentra acorde con lo previsto en el artículo 252 de la Constitución.

Por el contrario, en lo que concierne al término de caducidad en materia penal, analizó la Corte Constitucional dos situaciones: en cuanto a la posibilidad de solicitar la apertura del incidente de reparación de perjuicios, concluyó la Corte que tal exclusión desconoce la naturaleza civil de la reclamación y los derechos de las víctimas a la reparación. Al respecto,

al tratarse de un mecanismo civil de reparación de perjuicios dentro del proceso penal, se concluyó que no existe razón válida para excluir tales medidas de la suspensión del término de caducidad, como sí ocurrió respecto de la vía alterna para solicitar la reparación, que consiste en el proceso de responsabilidad civil extracontractual, ante la Jurisdicción Ordinaria. Igualmente, en lo que respecta al término de caducidad de la querella, encontró la Corte que aunque la Fiscalía General de la Nación no ha suspendido su labor investigativa y, por el contrario, ha adoptado los mecanismos para la recepción de las querellas, es posible que algunas víctimas hayan experimentado dificultades durante la emergencia para la realización de la condición de procesabilidad, razón por la cual, no suspender dicho término de caducidad materializa igualmente una afectación de los derechos de las víctimas, así como del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. En razón de lo anterior, se declarará la inexequibilidad de la expresión “y caducidad”, prevista en el parágrafo de su artículo 1º del decreto legislativo objeto de control.

67. En lo que concierne al juicio de incompatibilidad, la Corte Constitucional advirtió que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 564 de 2020 suspenden cuatro grupos de medidas de naturaleza legal y dicha suspensión se encuentra motivada: las (i) relativas a los términos de prescripción previstas en normas legales de cualquier rama del derecho; (ii) aquellas que aluden a los términos de caducidad en las acciones; (iii) las relativas al desistimiento tácito (artículos 315 del CGP y 178 del CPACA); y (iv) las de duración del proceso (artículo 121 del CGP).

68. Frente al juicio de necesidad, la Corte encontró que el Presidente no incurrió en un error manifiesto de apreciación de los hechos ni de los instrumentos jurídicos a su disposición, toda vez que las medidas del decreto son necesarias para evitar que los efectos negativos de la pandemia se extiendan al servicio judicial y al arbitraje y para evitar que la situación de emergencia conduzca a la negación del derecho al acceso a la administración de justicia de quienes, por razones de confinamiento, no pueden acudir a una sede judicial o a solicitar la convocatoria de un tribunal arbitral. En este orden de ideas, concluyó que la previsión relativa a los términos inferiores a 30 días y que permite el conteo del término de un mes posterior al levantamiento de la suspensión de términos, obedece a la necesidad de evitar las afluencias masivas de los usuarios a las sedes judiciales, una vez se levante la suspensión de términos. Encontró la Corte que en el ordenamiento jurídico no existe un instrumento legal que, en consideración a circunstancias de salud pública y su evolución, permita la suspensión

de los términos procesales y que lo relativo a dichos términos tiene reserva legal. Finalmente, se concluyó que aunque el Decreto Legislativo 491 de 2020 ya preveía normas relativas a la suspensión de términos de prescripción y caducidad, el Decreto Legislativo 564 de 2020 adopta medidas de alcance diferente y que aclaran inquietudes jurídicas, que responden al requisito de necesidad jurídica.

69. Por otra parte, se evidencia la proporcionalidad de las medidas respecto de la gravedad de la crisis, por la consideración en conjunto de las circunstancias en que se adoptaron las mismas, la finalidad que se busca satisfacer y los instrumentos que se implementaron para responder a tales circunstancias y fines. Finalmente, las normas del Decreto Legislativo 564 de 2020 no desconocen la prohibición de no discriminación. Aclaró la Corte que la suspensión de términos ante autoridades administrativas, en el ejercicio de funciones tanto administrativas, como jurisdiccionales, es un asunto regulado en el Decreto Legislativo 491 de 2020, razón por la cual resulta razonable que el Decreto Legislativo 564 de 2020 adoptara medidas únicamente respecto de la Rama Judicial y del arbitraje.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 564 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para las garantías de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, salvo la expresión “y caducidad”, prevista en el parágrafo de su artículo 1º, que se declara INEXEQUIBLE.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General