

Sentencia C-307/20

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 637 de 2020

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Concepto

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

El control de constitucionalidad que ha efectuado este tribunal sobre el decreto que declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o una grave calamidad pública, es riguroso. Para su ejercicio, es necesario considerar la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad (art. 93 constitucional) y la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción -LEEE-). De

la alteración excepcional de las competencias legislativas surge, por consecuencia imperativa, que el control de constitucionalidad de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter 1) jurisdiccional, 2) automático, 3) integral, 4) participativo, 5) definitivo y 6) estricto, sin perjuicio del control político del Congreso de la República.

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

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

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

(...) la Sala ha señalado que, al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, se debe verificar que: 1) se inscriba dentro de su definición, es decir “aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el

orden económico, social o ecológico". Así mismo, atendiendo dicho concepto, el evento catastrófico 2) no solo debe ser grave, sino también imprevisto; 3) no debe ser ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior; y, 4) para su atención las facultades ordinarias deben resultar insuficientes.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Límites a las atribuciones presidenciales para su declaratoria y desarrollo

PRESUPUESTO FACTICO EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido

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

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

Consiste en determinar que los hechos, de los que se dice que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, efectivamente hayan existido. Esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales, así su acreditación pueda resultar compleja. Se trata de un examen eminentemente objetivo consistente en una verificación positiva de los hechos y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden.

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

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

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

Los hechos deben tener un carácter sobreviniente, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad. Además, debe estarse frente a “circunstancias extraordinarias” que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si los hechos resultan imprevistos y anormales.

PRESUPUESTO VALORATIVO EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido

(...) el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico

relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública.

#### PRESUPUESTO DE SUFICIENCIA EN DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido

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

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

(...) durante la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse, como son: 1) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-; 2) el principio de intangibilidad de ciertos derechos; 3) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; 4) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; 5) los

principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación, entre otros.

PRORROGAS EN ESTADOS DE EXCEPCION-Sólo en Conmoción Interior

DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA SOCIAL-Hechos del presupuesto fáctico invocados tienen el carácter de sobrevinientes y extraordinarios

PRECEDENTE JUDICIAL-Aplicación

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

(...) la necesidad de mantener las medidas sanitarias básicas, con algunos protocolos para reactivar la actividad económica, dada la incertidumbre que existe en torno al virus, a su manejo y propagación, genera afectaciones inusuales y graves en material laboral, económica y social, como se pudo dimensionar en los fundamentos jurídicos anteriores. Ante una situación así, que es en muchos sentidos peor que la que se vislumbraba al momento de declarar la primera emergencia, cuyas proyecciones y cifras resultan verdaderamente excepcionales, incluso comparadas con las más graves crisis anteriores, este tribunal encuentra que las medidas ordinarias son manifiestamente insuficientes para conjurar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

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

Referencia: Expediente RE-305

Revisión de constitucionalidad del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y conforme a los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

El 7 de mayo de 2020 el Presidente de la República remitió a este tribunal copia auténtica del Decreto 637 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”. Con este decreto también se remitieron los documentos de soporte del mismo<sup>1</sup>.

Recibida la antedicha remisión en la secretaría general de este tribunal, el 7 de mayo de 2020, se procedió a su reparto el 11 de mayo de 2020. Por medio de Auto del 14 de mayo de 2020, el magistrado sustanciador dispuso: 1) asumir el conocimiento del Decreto 637 de 2020; 2) decretar la práctica de algunas pruebas, por considerarlo pertinente, conforme a lo previsto en el artículo 63 del Acuerdo 2 de 2015; 3) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a todos los ministros que suscribieron el Decreto 637 de 2020; 4) fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana; 5) invitar a algunos expertos a que rindan su concepto técnico sobre la constitucionalidad del referido decreto; y 6) dar traslado al Procurador General de la Nación, para que rinda el concepto a su cargo.

Por medio de Auto del 18 de mayo de 2020 se resolvió negativamente la solicitud de adición a la providencia del 14 del mismo mes y año, hecha por el ciudadano Herminso Pérez Ortiz. Por medio de Auto del 3 de junio de 2020, en vista de que no se había remitido la documentación correspondiente a las pruebas decretadas, el magistrado sustanciador requirió, nuevamente, dicha remisión. Por medio de Auto del 26 de junio de 2020, luego de haber constatado que ya se había remitido la documentación referida, el magistrado sustanciador dispuso dar cumplimiento a lo previsto en los ordinales cuarto, quinto y sexto del Auto del 14 de mayo de 2020.

## II. NORMA REVISADA

Dada la extensión del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, su texto aparece como el primer anexo de esta sentencia.

### III. INTERVENCIONES Y CONCEPTO DE LA VISTA FISCAL

3.1. En vista del número y la extensión de las intervenciones recibidas, de ellas se dará cuenta en el segundo anexo de esta sentencia. Enseguida, se detalla de manera esquemática las antedichas intervenciones, en el siguiente cuadro:

Interviniente

Solicitud

Consideraciones relevantes

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>2</sup>

Exequible

La crisis macroeconómica es un suceso de proporciones imprevisibles para el país, donde el Gobierno pasó de proyectar medidas para 20 días de aislamiento preventivo a un total de 108 días consecutivos, lo cual ha traído efectos adversos, especialmente de carácter económico, que eran imposibles de advertir en la primera emergencia.

El segundo estado de emergencia fija las bases para la recuperación de la economía nacional. Al proyectarse un decrecimiento del 17.2% para el segundo semestre de 2020, el más alto en la historia del país, el DL 637 interviene en la economía para corregir sus fallas y los factores que la amenazan, de acuerdo con las disposiciones del artículo 333 constitucional.

Superintendencia Nacional de Salud<sup>3</sup>

Exequible

Las medidas de aislamiento han impactado negativamente en la economía nacional, con efectos imprevisibles en la tasa de desempleo y el comportamiento de los sectores del industria, comercio, turismo y transporte. Además, la necesidad de mayor gasto público para atender los efectos colaterales del coronavirus, se contrasta con la disminución de ingresos de la nación, la pérdida del producto interno bruto y el mayor déficit fiscal a mediano y largo plazo.

Federación Nacional de Comerciantes<sup>4</sup>

Exequible

Se necesitan medidas económicas adicionales para asegurar la supervivencia de las empresas y la mayor retención posible de empleados, debido a que uno de cada tres comerciantes no tiene recursos adicionales para el pago de las nóminas, el 38% del anuncia cierres definitivos y el 69% tendrá que disminuir su personal entre el 25% y 75%.

Fundación Consejo Gremial Nacional<sup>5</sup>

Exequible

Universidad Externado de Colombia<sup>6</sup>

Exequible

El DL 637 de 2020 presenta hechos que eran imprevisibles al momento de desarrollar legislativamente la primera declaratoria de emergencia por covid-19. Mientras el DL 417 de 2020 atendió las cuestiones sanitarias requeridas para mitigar la pandemia, esta segunda emergencia se encamina a reducir la crisis laboral y reactivar los sectores económicos.

Universidad Libre de Bogotá<sup>7</sup>

Exequible

Los motivos de la segunda declaratoria de emergencia son materialmente distintos a los fundamentos del DL 417 de 2020. En esta oportunidad, atiende a la crisis económica nacional, los impactos en el orden social generados por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y las dificultades de los sectores aeronáutico, de transporte, industria y turismo.

Academia Colombiana de Jurisprudencia<sup>8</sup>

Exequible

El decreto tiene como fundamento fáctico, de un lado, en “Hechos derivados de la persistencia de la pandemia y su mitigación” y, de otro, en “Hechos de naturaleza socioeconómica sobrevinientes a la evolución de la crisis pandémica y su manejo público”. Por lo que su declaratoria corresponde a una percepción objetiva de la intensidad y alcance tanto de la pandemia como de los hechos por ella originados.

Herminso Pérez Ortiz<sup>9</sup>

Exequible

El lapso de 20 días entre el primer y el segundo estado de emergencia es insuficiente para evaluar el impacto de las medidas inicialmente adoptadas, en especial aquellas destinadas a intervenir en la economía nacional. De acuerdo con esto, se justifica la necesidad de actualizarlo, siempre que persistan sus causas, no exista una respuesta eficiente por las vías ordinarias y su prórroga no exceda el término de noventa días al año, dispuesto en el artículo 215 constitucional.

María Camila Garcés Martínez, Santiago Michael Roa Rivera y Daniel Eduardo Londoño de Vivero<sup>10</sup>

Exequible

La Administración Pública requiere medidas de rango legislativo que contribuyan rápidamente a conjurar la crisis económica y social, como ocurre con los programas de familias en acción, jóvenes en acción y las transferencias de ingreso solidario, que son objeto de la segunda declaratoria de emergencia. Además, centra sus esfuerzos en mitigar las

afectaciones al aparato productivo nacional y de las entidades territoriales, en lo relacionado con la ejecución de planes de desarrollo departamentales y municipales.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad<sup>11</sup>

Exequible, pero con consideraciones adicionales por parte de la Corte Constitucional

El DL 637 de 2020 cumple con los presupuestos materiales para su constitucionalidad, tanto por la cantidad de contagios, su aumento exponencial, los efectos económicos y sociales del aislamiento obligatorio y el impacto en el disfrute de los derechos fundamentales. Sin embargo, el Gobierno requiere una mayor carga argumentativa en lo que se refiere a: (a) las razones por las cuales no puede mitigar la coyuntura a través de las reglas ordinarias de la democracia constitucional; (b) hasta cuándo resultan válidas las herramientas extraordinarias dispuestas en los estados de excepción; y (c) qué medidas adoptó a mediano y largo plazo para mitigar la propagación de la enfermedad.

Comisión Colombiana de Juristas<sup>12</sup>

Exequible, pero con consideraciones adicionales por parte de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional debe resolver si: (a) el Gobierno demostró capacidad de previsión y debida planeación en la primera declaratoria emergencia; (b) adoptó medidas orientadas a mantener el equilibrio entre los poderes públicos y el control político sobre sus facultades extraordinarias; y (c) diseñó instrumentos para garantizar el mínimo vital y la satisfacción de las necesidades básicas de la población vulnerable.

Exequible condicionado

El Gobierno Nacional debe atender los efectos de la pandemia con perspectiva de derechos humanos, de salud pública, de interseccionalidad y de participación, así como adoptar acciones afirmativas a favor de la población en condición de mayor vulnerabilidad. Además, debe promover estrategias para el funcionamiento de todos los poderes públicos, a través de desarrollos legislativos que permitan la realización de los principios de división de poderes, frenos y contrapesos.

Gobernadores indígenas del Pueblo Indígena Yukpa<sup>14</sup>

Inexequibilidad y, de manera subsidiaria, exequibilidad condicionada

Las autoridades gubernamentales pueden adoptar medidas extraordinarias para mitigar los efectos de la pandemia, lo que incluye acciones conducentes para proteger los derechos fundamentales a la salud y la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas en Colombia, especialmente las comunidades Yukpa afectadas por el coronavirus.

Universidad Jorge Tadeo Lozano<sup>15</sup>

Inexequible

No puede existir válidamente un decreto que prorrogue directa o indirectamente un estado de emergencia, que comparte idéntica naturaleza al establecido en el Decreto 417 de 2020, toda vez que vulnera la primacía constitucional (artículo 4 CP) y la limitación de funciones públicas (artículo 121 CP). Más aun, cuando dentro de la fundamentación fáctica no se encuentran hechos imprevisibles ni irresistibles.

Héctor Julio Troncoso León<sup>16</sup>

Inexequible

El presidente de la República no puede acudir a la figura del estado de emergencia para combatir los efectos del covid-19, cuando respecto de otras enfermedades respiratorias (con similar tasa de contagio y mortalidad) no adoptó ninguna medida extraordinaria, ni hizo uso de las facultades previstas en el artículo 215 de la constitución.

Eudoro Echeverri Quintana<sup>17</sup>

Inexequible

El Gobierno Nacional utiliza de manera indebida las potestades del artículo 215 constitucional, al omitir la prórroga del primer estado de emergencia y, al contrario, adoptar una nueva declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, con lo cual le imprime un carácter indefinido proscrito por la constitución política.

Olga Lucía Velásquez Nieto<sup>18</sup>

Inexequible

Con las facultades ordinarias de los órganos públicos se puede proteger el empleo, las empresas y los sectores de comercio, industria y turismo, en consecuencia, no era jurídicamente necesario declarar un segundo estado de emergencia por los mismos efectos del coronavirus.

Pedro Alejo Cañón Ramírez<sup>19</sup>

Inexequible

El Decreto Legislativo 637 de 2020 es materialmente idéntico a las disposiciones jurídicas y fundamentos fácticos del Decreto 417 de 2020.

Juan Sebastián Alejandro Perilla Granados<sup>20</sup>

Inexequible

Los sucesos que dan lugar a la segunda declaratoria de estado de emergencia son consecuencias previsibles desde el DL 417 de 2020. Estas circunstancias fueron incluso sugeridas por la Organización Mundial de la Salud, al tiempo que afectaron a otros países de Europa y Asia, por consiguiente, no pueden catalogarse como hechos novedosos, impredecibles o irresistibles.

Gustavo Bermúdez Castañeda<sup>21</sup>

Inexequible

Los elementos fácticos señalados en las motivaciones del Decreto 637 de 2020 carecen de un carácter inusitado o extraordinario, es decir, no representan hechos imprevisibles. En ese orden, el Gobierno contó con las potestades del estado de excepción dispuesto en la primera declaratoria para enfrentar las posibles amenazas producidas por el covid-19.

Fernando Franco Hincapié<sup>22</sup>

Inexequible

El decreto carece de motivación y no existe un presupuesto fáctico que lo respalde. Se registran fallecidos a causa del coronavirus a miles de personas que ya tenían enfermedades graves y letales, lo cual da una imagen equivocada de que el covid-19 avanza rápidamente. Al no tener un carácter peligroso, no se justifica adoptar medidas excepcionales que suspenden el orden constitucional.

Vilma Graciela Martínez Rivera<sup>23</sup>

Derecho de petición, para que se utilicen parámetros científicos.

Es necesario acudir a la fundamentación científica para reflexionar sobre la condición de cuarentena que en Colombia está generando no sólo afectaciones económicas, sino efectos en la salud mental y física de los ciudadanos, por la prórroga sucesiva de las medidas de aislamiento obligatorio.

John Alexander Pacheco Rangel<sup>24</sup>

Derecho de petición, para que se asuma conocimiento del caso

Con fundamento en el artículo 215 de la constitución de 1991, la Corte puede aprehender de oficio el análisis del Decreto 637 de 2020, en el escenario que el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo.

Eduardo Carvajal Cano<sup>25</sup>

Demanda la inconstitucionalidad contra desarrollos normativos del DL 637 de 2020

El artículo 1° del Decreto 677 de 2020, que asegura el programa de apoyo al empleo formal, y el artículo 8° del Decreto 770 de 2020, por medio del cual se fija un apoyo para el pago de primas, vulneran el principio de igualdad establecido en la Constitución. Las autoridades públicas han priorizado los esfuerzos institucionales y recursos en favor de grandes empresarios, dejando en segundo plano a las pequeñas y medianas empresas.

### 3.2. El concepto del Procurador General de la Nación

El 23 de julio de 2020, el Procurador General de la Nación rindió el concepto a su cargo, por medio del cual solicita a este tribunal declarar exequible el Decreto 637 de 2020. Luego de caracterizar el control de constitucionalidad de los decretos que declaran un estado de emergencia, el Ministerio Público procede a verificar tanto los presupuestos formales como los materiales del mismo.

En cuanto a los presupuestos materiales, el concepto precisa que “en este caso

la declaratoria de una segunda emergencia, si bien tiene un presupuesto fáctico muy similar, debe juzgarse con el estándar según el cual la agravación intensa de un conjunto de hechos preexistentes da lugar a configurar un hecho sobreviniente de conformidad con el artículo 215 de la Constitución, como se explicará.”

Al analizar el presupuesto fáctico, considera evidente que de la pandemia se desprenden efectos adversos para la salud pública y para los sectores económico, laboral y social, “por cuenta de la velocidad de la propagación del virus, la facilidad de su contagio y como consecuencia de las medidas preventivas adoptadas mediante decretos ordinarios por el Gobierno, siendo la más relevante el aislamiento obligatorio, el cual impide que las personas que habitan el territorio nacional ejerzan con normalidad sus actividades cotidianas y restringe los derechos fundamentales.” Estos hechos evidentes y demostrados, son reales y no se inscriben en el contexto de otros estados de excepción.

En cuanto a si los hechos son sobrevinientes, el concepto advierte, conforme a la Sentencia C-386 de 2017, que ellos deben tener “un carácter repentino, inesperado, imprevisto,

anormal o extraordinario y que, por el contrario, no se trate de situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia normal y previsible en la vida de la sociedad". Conforme a este estándar, el concepto considera que si bien algunas circunstancias ya estaban al momento de declarar la primera emergencia<sup>26</sup>, "existen dos hechos de carácter sobreviniente e impensado que implica[n] que se intensifique la magnitud de la crisis en temas de orden financiero, tributario, presupuestal, de apoyo a empresas y medidas para mitigar el efecto de la crisis en el empleo, así como algunas medidas relacionadas con la creación de fondos para efectos de atender la emergencia y la adopción de medidas para fortalecer el patrimonio público".

El primer hecho sobreviniente es el de que no es posible hacer previsiones sobre el efecto epidemiológico y el comportamiento del virus. El comportamiento del virus es altamente incierto en aspectos como su distribución geográfica. Esto es relevante, porque dicho comportamiento es "un hecho impensado, imprevisible y que no podía ser adecuadamente dimensionado desde la declaratoria de la primera emergencia". El segundo hecho sobreviniente es el de la prolongación del confinamiento, en la medida en que de ella se siguen importantes efectos negativos, que superan los previstos al momento de declarar la primera emergencia. En medio del difícil balance entre lo que demanda el comportamiento del virus, su distribución regional y la recuperación económica, el concepto considera que el efecto del confinamiento en distintos ámbitos es "absolutamente imprevisible, pues cada sector tiene unas condiciones de reactivación particular y, por lo tanto, de confinamiento".

Los referidos hechos son, a juicio del Ministerio Público, medidos a partir de la afectación del goce y el ejercicio de los derechos fundamentales, realmente graves. Frente a ellos, prosigue el concepto, si bien se hizo uso de los medios ordinarios existentes, esto no ha sido suficiente, pues ante un "panorama sumamente inestable", se requiere de rápidas y oportunas. A modo de conclusión, el Procurador General de la Nación señala que "es evidente que la magnitud de la crisis y su impacto en los derechos fundamentales tornan las medidas de la primera emergencia en insuficientes".

## IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 4.1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en virtud de lo previsto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1991<sup>27</sup>, la doctrina reiterada de este tribunal ha sido la de considerar que es competente para ejercer un control oficioso de constitucionalidad del decreto por medio del cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o de grave calamidad pública<sup>28</sup>.

Esta doctrina, fijada en la Sentencia C-004 de 1992<sup>29</sup>, ha sido reiterada en las Sentencias C-447 de 1992<sup>30</sup>, C-366 de 1994<sup>31</sup>, C-122 de 1997<sup>32</sup>, C-122 de 1999<sup>33</sup>, C-216 de 1999<sup>34</sup>, C-135 de 2009<sup>35</sup>, C-254 de 2009<sup>36</sup>, C-252 de 2010<sup>37</sup>, C-843 de 2010<sup>38</sup>, C-156 de 2011<sup>39</sup>, C-216 de 2011<sup>40</sup>, C-670 de 2015<sup>41</sup>, C-386 de 2017<sup>42</sup> y C-145 de 2020<sup>43</sup>. Como lo acaba de hacer en la última de las mencionadas sentencias, en esta oportunidad, la Sala reitera su doctrina y, en consecuencia, reafirma su competencia para analizar, tanto en lo formal como en lo material, la constitucionalidad del Decreto 637 de 2020, por medio del cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica.

### 4.2. Problema jurídico y metodología de la decisión

Corresponde a este tribunal establecer si: 1) el Decreto 637 de 2020 satisface o no los requisitos previstos para su proceso de formación y, de ser así, 2) si este mismo decreto supera o no los juicios o escrutinios que le son aplicables al examen de su contenido.

Para estudiar los anteriores problemas 1) se dará cuenta del alcance del control de constitucionalidad del decreto que declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o una grave calamidad pública, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución; 2) se precisarán los presupuestos formales y materiales y las prohibiciones constitucionales que deben satisfacerse por el decreto que declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o una grave calamidad pública<sup>44</sup>. A partir de estos elementos de juicio se procederá a 3) resolver los problemas planteados.

4.3. Alcance del control de constitucionalidad del decreto que declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o una grave calamidad pública, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución

Esta Sala ha considerado que los estados de excepción “son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”<sup>45</sup>. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es tramitada y aprobada en el Congreso de la República, la Constitución impone una serie de limitaciones<sup>46</sup>, de las cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional<sup>47</sup>.

El control de constitucionalidad que ha efectuado este tribunal sobre el decreto que declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o una grave calamidad pública, es riguroso. Para su ejercicio, es necesario considerar la Constitución Política, los tratados

internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>48</sup> (art. 93 constitucional) y la Ley 137 de 1994<sup>49</sup> (estatutaria de los estados de excepción - LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge, por consecuencia imperativa, que el control de constitucionalidad de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter 1) jurisdiccional<sup>50</sup>, 2) automático<sup>51</sup>, 3) integral<sup>52</sup>, 4) participativo<sup>53</sup>, 5) definitivo<sup>54</sup> y 6) estricto<sup>55</sup>, sin perjuicio del control político del Congreso de la República<sup>56</sup>.

Como se acaba de advertir en la Sentencia C-145 de 2020, la crisis generada por el COVID-19 ha sido la más grave que ha habido desde la vigencia de la actual Constitución. Sus causas, sus efectos y sus particularidades, deben ser considerados en su real magnitud, a partir de un escrutinio que, sin dejar de ser riguroso, valore de manera adecuada el contexto de la crisis y de su desarrollo. Por ello, en este caso también es necesario adelantar un juicio que sea adecuado a las singulares circunstancias de la crisis.

En la Sentencia C-145 de 2020 se había calificado la crisis del COVID-19 como grave, con los datos disponibles entonces, los cuales para el momento de dictar esta sentencia, se han visto significativamente agravados. En este contexto, a partir del deterioro de los datos empíricos, este tribunal debe ser muy cuidadoso al momento de considerar el margen de apreciación del gobierno para declarar la emergencia y para adoptar las medidas necesarias para hacerle frente, como ya lo fue en dicha sentencia, pues las consecuencias de la crisis se han agravado.

4.4. Presupuestos formales y materiales que deben satisfacerse por el decreto que declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o una grave calamidad pública

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

#### 4.4.1. Presupuestos formales<sup>59</sup>

Los presupuestos formales que deben satisfacerse por el decreto que declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o una grave calamidad pública, son los siguientes:

4.4.1.1. Haber sido firmado por el Presidente de la República y todos los ministros<sup>60</sup>. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte<sup>61</sup>, busca que el Jefe de Estado y sus ministros estén políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria del estado de emergencia y sus desarrollos, atendiendo la responsabilidad política del Gobierno que se establece en el texto superior<sup>62</sup>.

4.4.1.2. Estar motivado adecuadamente<sup>63</sup>. Ello significa que en los considerandos del decreto se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, reservando el escrutinio judicial de su contenido para la fase subsiguiente, es decir, los presupuestos materiales<sup>64</sup>. En la Sentencia C-004 de 1992 se expuso la necesidad perentoria de “motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma”<sup>65</sup>.

Esto involucra una descripción de la ocurrencia de los hechos en cuanto al carácter sobreviniente y extraordinario, así como de la perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico o de grave calamidad pública, y de la insuficiencia de las facultades ordinarias y, por lo tanto, la necesidad de medidas

extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos<sup>66</sup>.

Por último, esta exigencia no constituye una mera formalidad sino “un requisito de orden sustancial”, por cuanto la expresión de las razones permite a la Corte ejercer el estudio integral sobre el estado de excepción<sup>67</sup>. En la sentencia C-254 de 2009<sup>68</sup> se adujo que la declaratoria del estado de excepción no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia. Del mismo modo, se reparó que bien puede ser escueta y concisa pero no inexistente ni implícita<sup>69</sup>, estableciendo que en este evento se está ante una falencia insubsanable, que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas<sup>70</sup>.

4.4.1.3. Establecer claramente su duración<sup>71</sup>. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por periodos de hasta 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, además de disponer que el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias. Este tribunal ha indicado que esta exigencia es consecuencia del principio de temporalidad que caracteriza a los estados de emergencia, en virtud del cual la transitoria asunción de la función legislativa y el poder que se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales, hacen imperativo un “periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”<sup>72</sup>.

4.4.1.4. Determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior<sup>73</sup>, que permite al Gobierno su declaración en toda la República o parte de ella, por lo que la Corte ha recurrido a una aplicación analógica de tal regulación<sup>74</sup>.

4.4.1.5. Convocar al Congreso de la República<sup>75</sup>. La Constitución exige del Gobierno en el

decreto declaratorio de emergencia que convoque al Congreso, si no se hallare reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de vigencia. Ello es indispensable al permitir al Congreso examinar<sup>76</sup> el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, debiendo pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso durante el año siguiente a la declaratoria podrá derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, ya que en las materias cuya iniciativa corresponda a sus miembros podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo<sup>77</sup>. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, que es consustancial a nuestra democracia constitucional<sup>78</sup>. Este requisito de convocatoria no resulta aplicable cuando el Congreso se encuentre reunido durante sus períodos de sesiones ordinarias, al momento de la adopción del decreto declaratorio de estado de emergencia<sup>79</sup>.

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerequisite formal de la declaratoria del estado de emergencia<sup>80</sup>, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno debe enviar a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU, una comunicación en que dé aviso a los Estados parte de los citados tratados, de la declaratoria del estado de excepción y de los motivos que condujeron a ella, añadiendo que los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades<sup>81</sup>.

#### 4.4.2. Presupuestos materiales<sup>82</sup>

Las alteraciones del orden, que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia<sup>83</sup>, son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública. La Sala ha manifestado que en la declaratoria del estado de

excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios los perturben o amenacen en forma grave e inminente, de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos<sup>84</sup>.

Además del sentido natural de cada uno de tales órdenes, la Sala ha señalado que, al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, se debe verificar que: 1) se inscriba dentro de su definición, es decir “aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”<sup>85</sup>. Así mismo, atendiendo dicho concepto, el evento catastrófico 2) no solo debe ser grave<sup>86</sup>, sino también imprevisto<sup>87</sup>; 3) no debe ser ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior; y, 4) para su atención las facultades ordinarias deben resultar insuficientes<sup>88</sup>.

En términos generales la Corte ha señalado<sup>89</sup> que los límites establecidos por la regulación constitucional<sup>90</sup> se manifiestan principalmente en los siguientes aspectos:

1) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y que no puedan ser conjurados con los mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico<sup>91</sup>.

2) Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Si bien el ejecutivo goza de cierto margen de maniobra para determinar las atribuciones de las cuales hará uso, esta competencia debe comprenderse en términos restrictivos, pues no es admisible el empleo excesivo de las facultades extraordinarias -principio de proporcionalidad de las medidas proferidas durante el estado de excepción- y está proscrito el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras<sup>92</sup>.

3) Los decretos legislativos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del estado de emergencia. De este modo, se pretende circunscribir el ejercicio de la potestad excepcional de expedir normas con fuerza de ley a los problemas relacionados con la declaratoria<sup>93</sup>.

En consecuencia, corresponde a este tribunal realizar un control jurídico -como un imperativo constitucional en los términos del art. 215- sobre los actos normativos expedidos por el ejecutivo, que comprende tanto el decreto declaratorio como los decretos de desarrollo. Así lo ha afirmado la Sala<sup>94</sup> al distinguirlo del control político<sup>95</sup>, enfatizando que el dicho control jurídico involucra un juicio objetivo<sup>96</sup> que está conformado, según se explicó, por la Constitución, los tratados de derechos humanos integrantes del bloque de constitucionalidad y la ley estatutaria de los estados de excepción.

Específicamente, los presupuestos materiales que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia son los siguientes<sup>97</sup>:

#### 4.4.2.1. Presupuesto fáctico

La declaración de un estado de emergencia debe responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública<sup>98</sup>. Este presupuesto se desagrega en tres componentes:

4.4.2.1.1. Juicio de realidad de los hechos invocados. Consiste en determinar que los hechos, de los que se dice que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, efectivamente hayan existido. Esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales, así su acreditación pueda resultar compleja<sup>99</sup>. Se trata de un examen eminentemente objetivo<sup>100</sup> consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>101</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden<sup>102</sup>.

4.4.2.1.2. Juicio de identidad de los hechos invocados<sup>103</sup>. Está dado en constatar que los hechos, que se usan como sustento de la declaratoria del estado de emergencia, efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción<sup>104</sup>. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior<sup>105</sup> o de conmoción interior<sup>106</sup>. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia, dada la estrecha relación que tienen el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República un margen suficiente de apreciación para evaluar la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo a que él es el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público<sup>107</sup>.

4.4.2.1.3. Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados<sup>108</sup>. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente<sup>109</sup>, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad<sup>110</sup>. Además, debe estarse frente a “circunstancias extraordinarias” que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado<sup>111</sup>. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si los hechos resultan

imprevistos y anormales<sup>112</sup>.

Respecto al carácter extraordinario de los hechos, en la Sentencia C-135 de 2009, se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”<sup>113</sup>, siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

#### 4.4.2.2. Presupuesto valorativo

La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar, “en forma grave e inminente”, el orden económico, social y ecológico, o que constituyan “grave” calamidad pública<sup>114</sup>. Entonces, no cualquier perturbación o amenaza puede dar lugar a la declaratoria de la emergencia, pues esta debe revestir de gravedad, cuya calificación no corresponde al ejercicio discrecional de una atribución presidencial, sino a una percepción objetiva de la intensidad de la perturbación<sup>115</sup>.

Además, debe ser inminente, es decir, que no se trata de un peligro eventual o remoto, sino de un riesgo efectivo que se puede materializar en cualquier momento, o tratarse de un peligro potenciado por su inmediatez temporal<sup>116</sup>. Aunque se trate de un presupuesto valorativo, esto no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si la valoración de la gravedad de los hechos fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas

del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden<sup>117</sup>.

Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza<sup>118</sup>, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública<sup>119</sup>.

La Sala ha señalado que son los derechos constitucionales el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden<sup>120</sup>, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos<sup>121</sup> o colectivos se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial<sup>122</sup>. Así mismo, ha manifestado que al tratarse de un juicio valorativo presupone: 1) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y 2) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado<sup>123</sup>.

Así mismo, ha destacado que, al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el Presidente de la República, el juicio a realizar debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden<sup>124</sup>. Así las cosas, la tarea de la Sala puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -límite y freno al abuso de la discrecionalidad-<sup>125</sup>, al calificar los hechos detonantes de la emergencia<sup>126</sup>. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarle en la valoración correspondiente.

#### 4.4.2.3. Presupuesto de suficiencia

El juicio de suficiencia atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Ello se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2127 y 9128 de la Ley 137 de 1994. Si bien, la valoración de la idoneidad de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, esta competencia no es absoluta, ya que está sujeta a la Constitución y a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 -LEEE-129.

Ello es expresión del principio de subsidiariedad, conforme al cual, para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo debe encontrarse ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad<sup>130</sup>. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos<sup>131</sup>. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional<sup>132</sup>.

Por último, el cumplimiento de este presupuesto tiene para este tribunal tres estadios, a saber: 1) verificar la existencia de medidas ordinarias; 2) establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado y 3) determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis<sup>133</sup>.

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

ellos se debe declarar la inexecutableidad.

#### 4.4.2.4. Otras prohibiciones constitucionales

Finalmente, durante la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse<sup>134</sup>, como son: 1) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>135</sup>, por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-<sup>136</sup>; 2) el principio de intangibilidad de ciertos derechos<sup>137</sup>; 3) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>138</sup>; 4) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>139</sup>; 5) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación<sup>140</sup>, entre otros<sup>141</sup>.

#### 4.5. Revisión de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 637 de 2020

##### 4.5.1. Examen formal de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 637 de 2020

En el examen formal del decreto este tribunal debe verificar los siguientes presupuestos: 1) la suscripción del decreto por el Presidente de la República y sus ministros; 2) la existencia de una adecuada motivación; 3) la fijación del término de vigencia del estado de excepción declarado; 4) la determinación del ámbito territorial de su aplicación; y 5) la convocatoria al Congreso de la República. Además, aunque no es un presupuesto formal para la declaratoria

del estado de excepción, 6) debe verificarse si dicha declaratoria se comunicó, a más tardar al día siguiente de hacerse, a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y a la Secretaría General de las Naciones Unidas<sup>143</sup>.

4.5.1.1. Como puede constatarse en el texto del Decreto 637 de 2020, que aparece como primer anexo de esta sentencia, en él aparece la firma del Presidente de la República y de los dieciocho ministros del despacho.

4.5.1.2. La motivación del Decreto 637 de 2020 está contenida en 94 consideraciones, organizadas en cinco secciones, a saber: 1) una sección preliminar, conformada por dos consideraciones, sobre la competencia del gobierno nacional prevista en el artículo 215 de la Constitución; 2) una sección sobre el presupuesto fáctico del decreto, conformada por 52 consideraciones, en las cuales se alude a la pandemia COVID-19; se indica que el comportamiento del virus y las proyecciones epidemiológicas son altamente inciertas, de tal manera que no es posible prever con precisión el tiempo exacto de duración del confinamiento necesario para hacerle frente; se muestra que la situación sanitaria se ha deteriorado, al aumentar el número de personas contagiadas y muertas; se destaca, también, un importante deterioro de la situación económica, a partir de varios indicadores, proyecciones y estadísticas; 3) una sección sobre el presupuesto valorativo, conformada por 14 consideraciones, en las cuales se da cuenta de la gravedad de la situación, que se ha incrementado en lo sanitario y en lo económico; en cuanto a esto último, se hace un análisis cuantitativo de la afectación de la actividad productiva, de la tasa de desempleo, de la afectación puntual de ciertos sectores económicos, del significativo aumento del costo de la atención de la emergencia; 4) una sección sobre la justificación de la declaratoria del estado de excepción, conformada por seis consideraciones, en las cuales se señala que esta crisis no tiene precedentes; que el estado de excepción anterior y las facultades ejercidas son insuficientes para hacer frente a la crisis; y que hay una necesidad imperiosa de adoptar medidas urgentes para este propósito; 5) una quinta sección, conformada por 17 consideraciones, en la cual se anuncia, en términos generales, las medidas que es necesario adoptar en desarrollo de las competencias del estado de excepción declarado.

Como puede verse, a partir de lo antedicho, el Decreto 637 de 2020 tiene una motivación real, dado que enuncia y detalla los hechos que dan lugar a la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica. Por tanto, existe una argumentación que puede tenerse, además de real, como adecuada y suficiente, para efectos de este análisis formal, en la medida en que no sólo da cuenta de los referidos hechos, sino que, además, se esfuerza por mostrar su impacto en el orden económico y social, lo valora como grave y arguye que, ante él, los medios ordinarios disponibles son insuficientes.

4.5.1.3. El artículo 1 del Decreto 637 de 2020 dispone que la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica se hace “por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”. Este término es el máximo permitido por el artículo 215 de la Constitución. Dado que el artículo 4 del Decreto 637 de 2020 prevé que este rige desde su publicación, que se hizo en el Diario Oficial 51.306144 del 6 de mayo de 2020, la vigencia del estado en comento se extendió hasta el 5 de junio de 2020. Dentro de este término, según lo previsto en el artículo 2 ibidem, el gobierno nacional ejercerá las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución.

En vista de que el Decreto 417 de 2020 también había declarado un estado de emergencia económica, social y ecológica por el término de 30 días calendario<sup>145</sup>, se tiene que en el último año calendario los dos períodos antedichos, sumados, dan sesenta días, por lo que no se excede los noventa días previstos como límite en la el referido artículo 215 Superior.

4.5.1.4. En el título del Decreto 636 de 2020 se precisa que el estado de excepción se declara “en todo el territorio Nacional”. Esto se repite en el artículo 1 ibidem.

4.5.1.5. El 6 de mayo de 2020, que es la fecha en la cual se dictó el Decreto 637 de 2020, el

Congreso de la República estaba en el segundo período constitucional de sesiones ordinarias. Este período va, según lo previsto en el artículo 138 de la Constitución, del 16 de marzo al 20 de junio de cada año. Por lo tanto, no era necesario que el gobierno convocase al Congreso de la República, pues éste se hallaba reunido durante uno de los períodos constitucionales de sesiones ordinarias.

4.5.1.6. Como se advirtió en el cuarto fundamento jurídico del Auto del 14 de mayo de 2015, por medio del cual se asumió el conocimiento del Decreto 637 de 2020, y como puede constatarse en el expediente, el 11 de mayo de 2020 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia de las comunicaciones hechas el 7 de mayo de 2020 a las Secretarías Generales de la Organización de Estados Americanos<sup>146</sup> y de la Organización de Naciones Unidas<sup>147</sup>. Del mismo, el 4 de junio de 2020, por medio de la Nota 20-564-E y la comunicación MPC/OEA 724/2020, se informó a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos, respectivamente, sobre los decretos legislativos expedidos con fundamento en el Decreto 637 de 2020 y se incluyó en dichas nota y comunicación un enlace web en el cual podía accederse al texto completo de dichos decretos legislativos<sup>148</sup>.

Como también se advirtió en los dos primeros fundamentos jurídicos del Auto del 14 de mayo de 2015, y como puede constatarse en el expediente, el Presidente de la República remitió el 7 de mayo de 2020 a este tribunal, tanto el Decreto 637 de 2020 como los veinticuatro documentos que sirvieron de soporte para su expedición<sup>149</sup>.

En vista de las anteriores circunstancias, el Decreto 637 de 2020, supera el examen formal de constitucionalidad y, por tanto, corresponde pasar ahora a su examen material.

4.5.2. Examen material de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 637 de 2020

Antes de proceder a verificar los presupuestos materiales, este tribunal debe hacer dos precisiones metodológicas: 1) dado que el Decreto 637 de 2020 sigue en su exposición la técnica que se emplea para aplicar el juicio de constitucionalidad, en el presente análisis, se seguirá ese mismo orden; 2) en vista de que obran en el expediente numerosos medios de prueba, algunos aportados como anexos a la remisión del referido decreto, otros resultado de las pruebas decretadas y practicadas por el magistrado sustanciador y otros remitidos por el Gobierno y por intervinientes, cada vez que se proceda a verificar los hechos se indicará el medio de prueba que lo demuestra.

#### 4.5.2.1. Presupuesto fáctico

Luego de dar cuenta de la competencia del Gobierno para declarar un estado de emergencia económica, social y ecológica, en la primera sección del Decreto 637 de 2020<sup>150</sup>, denominada presupuesto fáctico, se procede a destacar los hechos en los que se fundamenta dicho decreto.

En primer lugar, el decreto muestra, de manera cronológica, los hechos relativos a la crisis sanitaria causada por el COVID-19. Para su análisis, conviene dividirlos en dos grupos. Un primer grupo de hechos, acaecidos antes del 17 de marzo de 2020, que es la fecha en la cual se declaró, por medio del Decreto 417 de 2020<sup>151</sup>, un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica<sup>152</sup>, los cuales ya fueron verificados y analizados por este tribunal en la Sentencia C-145 de 2020<sup>153</sup>. Y un segundo grupo de hechos, acaecidos con posterioridad a esa fecha, sobre los cuales debe centrarse el análisis en esta sentencia.

En segundo lugar, el decreto presenta, los hechos relativos a la crisis económica y social causada por el COVID-19 y por las medidas sanitarias básicas, necesarias para hacerle frente, a partir de variaciones en la proyección de las principales variables.

La primera variable es la del crecimiento económico. Según la proyección del Instituto Internacional de Finanzas<sup>155</sup>, de marzo a abril, había pasado de 1% a -3.3% para la economía mundial y de 3.3.% a -4.6% para Colombia. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>156</sup>, de febrero a abril, pasó de 3.7% a -1.6%, con una meta de déficit fiscal del 4.9% del PIB. Esta proyección se actualizó el 4 de mayo de 2020<sup>157</sup>, para estimar una caída en el crecimiento de -5.5% y una meta de déficit fiscal de 6.1% del PIB. Según el Fondo Monetario Internacional, en una proyección hecha el 14 de abril, el crecimiento mundial será de -3%.

La segunda variable es la de la actividad comercial e industrial, que ha tenido graves afectaciones, en especial en sectores como el turismo<sup>158</sup> y transporte aéreo<sup>159</sup>, cuyo cese ha sido completo, de tal manera que ya no se está solamente ante la necesidad de mantener empleos, como ese estaba en el anterior estado de emergencia, sino ante la necesidad de mitigar la crisis ante la “inminente destrucción sistemática de los puestos de trabajo con el impacto negativo que esto conllevaría en la economía no sólo de las familias colombianas sino de todo el sistema económico colombiano”. Según la medición de CONFECÁMARAS, a 17 de abril, el 85% de las empresas dicen no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de dos meses y el 54% de los empresarios prevé disminuir su personal en los próximos tres meses. Según el DANE el desempleo aumentó al 12.6% en marzo y el 30 de abril había un millón seiscientos mil personas menos ocupadas. Según la encuesta de liquidez de la ANDI y ACOPLÁSTICOS, las empresas sólo tienen de 11 a 12 días para operar, si destinan su caja a cubrir todas sus obligaciones; si destinaran dicha caja sólo al pago del salario de sus trabajadores, podrían subsistir 33 días, y si es a la nómina completa, podrían subsistir 28 días. Según la encuesta de FENALCO, uno de cada tres comerciantes no tiene recursos para pagar sus nóminas y el 38% anuncia cierres o ingreso al régimen de insolvencia. El índice de confianza comercial es de -31% y en ciertas actividades como la reparación de vehículos, se

reporta la destrucción de un millón y medio de empleos. El recaudo por la prestación del servicio de energía eléctrica ha disminuido el 30% en algunos mercados.

La tercera variable es la de la disminución de los ingresos y el aumento de los gastos requeridos. En cuanto al petróleo hay un choque de demanda mundial, equivalente al 30% del consumo en abril, lo que produjo un desplome del precio, que en la semana del 20 de abril mostró valores negativos para la referencia WTI y de 16 dólares o menos para la referencia BRENT. El sector petrolero representa el 7% del PIB, el 56% de las exportaciones, el 34% de la inversión extranjera directa y el 10% de los ingresos corrientes del gobierno central. De otra parte, la atención de la crisis es costosa y requiere de financiamiento. Según el Fondo Monetario Internacional, en los Estados Unidos se ha destinado a esta tarea 484.000 millones de dólares (2.4% del PIB) y en Canadá 105.000 millones de dólares canadienses (4.6% del PIB).

#### 4.5.2.1.1. Juicio de realidad de los hechos invocados

En el documento soporte 11, remitido como anexo del Decreto 637 de 2020, puede constatarse que, según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 5 de mayo de 2020, para esa fecha había en Colombia 8.613 casos confirmados, 378 personas fallecidas y 2.013 personas recuperadas del virus COVID-19; en el mundo había 3.544.222 casos confirmados, 250.077 personas fallecidas y 1.186.730 personas recuperadas del mismo virus. Estas cifras coinciden con las que el Decreto 637 de 2020 trae en sus considerandos. Después de esa fecha, las cifras en todos los ítems han aumentado, tanto en Colombia como en el mundo, de manera significativa. Así puede concluirse luego de revisar un corte más cercano, como el hecho en el reporte de dicho ministerio del 25 de julio de 2020, en el cual había en Colombia 240.795 casos confirmados, 8.269 personas fallecidas y 119.667 personas recuperadas del virus COVID-19; en el mundo había 15.762.053 casos confirmados, 639.273 personas fallecidas y 9.145.288 personas recuperadas del mismo virus.

En el informe del Ministerio de Salud y Protección Social y del Instituto Nacional de Salud, remitido por la Presidencia de la República el 9 de junio de 2020<sup>160</sup>, conforme a las pruebas decretadas por el magistrado sustanciador<sup>161</sup>, tiene dos elementos relevantes que conviene analizar por separado.

El primer elemento es la proyección sanitaria de la crisis. El Ministerio de Salud y Protección Social precisa que su proyección se basa en un modelo matemático SIR<sup>162</sup>, “que escribe la dinámica de los contagios en una población con un número determinado de individuos que inicialmente son susceptibles (S) al patógeno y que, a partir de un infectado inicial, van contagiándose a una determinada velocidad y pasando a ser infectados (I). Después de un período de enfermedad activa, los que no fallecen pasan al estado de inmunes, se han recuperado (R) y ya no contagiarán más; Por tanto, la población susceptible se va reduciendo hasta que no ocurran nuevos casos.” Dentro de este modelo hay dos parámetros importantes para comprender las proyecciones y para tomar decisiones: 1) el número reproductivo efectivo ( $R_t$ )<sup>163</sup> y 2) el porcentaje de asintomáticos<sup>164</sup>.

Por su relevancia para comprender el alcance de la crisis sanitaria, conviene transcribir el primer elemento de la proyección, así:

“1.1. En la tabla 1 se presentan las estimaciones de casos sintomáticos, hospitalizaciones en UCI, muertes, y camas de UCI necesarias en el pico de la epidemia para Colombia, luego del relajamiento de medidas de la cuarentena que iniciaron el 27 de abril de 2020. Para cada resultado estimado por el modelo, se presenta el valor promedio de la estimación y el posible rango de variación de dicho valor. Los casos locales hacen referencia a aquellos casos que no fueron importados y tampoco están relacionados con los casos importados.

Tabla 1. Estimaciones de casos esperados en Colombia, luego del relajamiento de medidas de la cuarentena inicial (a partir del 27 de abril de 2020), bajo el escenario de proyección al día 300, es decir del 27 de abril al 31 de diciembre con un  $R_t$  de 1.37 con 80% de asintomáticos.

## Resultado

R efectivo ( $R_t$ ) de 1.37 luego de Cuarentena Total obligatoria y por 300 días de medidas

Casos sintomáticos acumulados totales (solo transmisión local)

3.631.683 (1.421.364-4.585.637)

Fecha de pico de casos

19/08/2020

Casos totales de UCI

169.965 (61.806-215.471)

Camas de UCI necesarias en el pico

14.577

Fecha del pico en UCI

25/08/2020

Muertes totales

41.622 (15.115-55.411)

De la anterior tabla se puede inferir que se proyecta un total de 3.631.683 casos acumulados

de pacientes sintomáticos, es decir de portadores que presentan síntomas ya sean leves o severos durante todo el período de estimación (27 de abril a 31 de diciembre). El pico de camas UCI se proyecta para el 25 de agosto, donde se requerirán 14.577 camas de UCI. En todo el período de estimación necesitarán ingreso a UCI 169.965 personas. Las muertes totales serían de 41.622. Como se mencionó arriba, los valores entre paréntesis son los posibles rangos entre los que pueden variar los promedios mencionados.”

En la proyección también se da cuenta de las necesidades diarias de camas y de camas de UCI en el período estudiado, que se incrementa de manera significativa en los meses de junio, julio y agosto; de los planes de expansión de camas y de camas de UCI por cada departamento, que llegaría a un total de 20.887 para todo el país, siendo de ellas 10.000 camas de UCI; y de la demanda de profesionales de la salud, organizados por su profesión y especialidad, destacando que podría haber una insuficiencia de médicos especialistas (internistas e intensivistas), a partir de la segunda fase.

El segundo elemento del informe es el impacto de la crisis en la salud pública. Por su relevancia, conviene transcribirlo in extenso, prescindiendo de algunas gráficas que esquematizan lo dicho, e incluyendo una tabla sobre la letalidad del COVID-19, como se hace enseguida.

“2.1. En Colombia con corte al día 17 de mayo de 2020, se han confirmado en total 15.574 casos de COVID-19, de los cuales el 55,75% (8.682/15.574) corresponde a hombres y el 44,5% (6.892/15.574) a mujeres, el grupo de edad de mayor afectación en el país corresponde a población adulta entre los 20 a los 39 años de edad, los cuales concentran el 43.6% de los casos (6.794/15.574), seguido de la población de 40 a 49 años, 50 a 59 años y 60 a 69 años (Figura 3).

2.2. Las acciones de contención realizadas en el marco del aislamiento obligatorio

preventivo decretado lograron desplazar en el tiempo la curva de los casos, proporcionando

tiempo valioso para el alistamiento de los servicios de salud. Frente a esto, los casos observados a la fecha corresponden la introducción preliminar del virus en el 27,8% del territorio (312/1.122 municipios) con corte a 16 de mayo de 2020 (Figura 4), motivo por el cual la dinámica de los casos y de la

enfermedad podría variar. Se necesita mayor tiempo de observación para ampliar

la información y mejorar la comprensión de este evento en la población colombiana.

En la tabla 4, se muestra la incidencia, la tasa de mortalidad y el porcentaje de letalidad por grupos de edad. La tasa de incidencia hace referencia al número de casos en cada grupo de edad sobre el total de población de cada grupo de edad. La tasa de mortalidad corresponde al número de muertes en cada grupo de edad sobre la población total de cada grupo de edad, el porcentaje de letalidad es la proporción de muertes sobre el número de casos. Los grupos con la mayor tasa de incidencia son los de 30 a 39 años y los de 80 a 89 años. La tasa de mortalidad es más alta en los mayores de 80 años al igual el porcentaje de letalidad.

Grupo etario

Casos

Muertes

Población

Tasa de incidencia por 100.000 Hab

Tasa de mortalidad por 100.000 Hab

% de letalidad

0-9

672

5

7.863.825

8.55

0.054

0.74

10-19

1094

1

8.112.327

13.49

0.012

20-29

3389

12

8.551.856

39.63

0.140

0.35

30-39

3405

16

7.470.681

45.58

0.214

0.47

40-49

2494

45

6.130.204

40.68

0.734

1.80

50-59

2079

74

5.434.890

38.25

1.362

3.56

60-69

1235

137

3.795.322

32.54

11.09

70-79

775

156

2.003.827

38.68

7.785

20.13

80-89

350

96

777.513

45.02

12.347

27.43

90 +

81

32

231.979

34.92

13.794

39.51

Total

574

50.372.424

30.92

1.140

3.69"

Al revisar la proyección del COVID-19 puede advertirse que se trata de un asunto altamente incierto, como lo destaca el decreto sub examine en sus consideraciones y como lo confirma el informe dado por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud. En efecto, la dinámica del contagio del virus depende de dos parámetros variables y difíciles de predecir y de controlar. Si bien la literatura científica considera que el porcentaje de personas asintomáticas es del 80%, no hay evidencia suficiente para considerar que este porcentaje no pueda ser mayor o menor; se lo acepta como una conclusión científica preliminar, a falta de mayor información y mejor comprensión del fenómeno, dado que, en todo caso, es necesario establecer un porcentaje de asintomáticos para poder desarrollar el modelo de predicción. El número reproductivo efectivo es la variable que mejor representa la dinámica de la crisis y hace más difícil tener proyecciones ciertas. En el informe en comento

se señala que, antes de implementarse las medidas de distanciamiento social, este número era de 2.28, durante la cuarentena estricta bajó a 1.1. y luego del 27 de abril, al haberse ampliado las excepciones a la cuarentena llegó a 1.37. Esa era la situación al 8 de junio de 2020, que es la fecha del informe, pero podría haber variado con posterioridad, lo que parece muy probable dado el incremento de contagios que ya supera cientos de miles.

En cuanto a la crisis económica y social, conviene empezar el análisis probatorio por el informe conjunto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Nacional de Estadística y del Ministerio del Trabajo, remitido por la Presidencia de la República el 9 de junio de 2020<sup>165</sup>, conforme a las pruebas decretadas por el magistrado sustanciador<sup>166</sup>. En este informe se da cuenta de los indicadores sociales, del mercado laboral y de la actividad económica.

El referido informe comienza por advertir que sus proyecciones “se sustentan en supuestos sobre la duración e intensidad de las políticas de aislamiento social, y son sensibles a estos supuestos”. Sobre esta base compleja, existen una serie de elementos como 1) la velocidad de apertura de la economía y 2) las fechas en las que se disponga de tratamientos y vacunas, lo cual es muy incierto al momento de dictarse el Decreto 637 de 2020, que “tienen efectos importantes sobre las variables proyectadas”. Ante estas dificultades la proyección se hace en los siguientes términos: “hasta el mes de julio de 2020, para los indicadores que se reportan mensualmente (tasa de desempleo y número de ocupados), hasta el segundo trimestre del año para las variables que se publican cada trimestre (crecimiento económico, crecimiento sectorial, consumo de bienes y servicios, inversión, exportaciones e importaciones); y hasta el 2020 para las variables sociales (porcentaje de la población en condición de pobreza y porcentaje de la población en condición de pobreza extrema) que se publican una vez al año.”

Conforme a las condiciones antedichas, el informe empieza por las proyecciones relativas al impacto laboral de la crisis. En esta materia, se proyecta que, de no tomarse ninguna

medida, la tasa de desempleo se incrementaría en los próximos meses, llegando al 20.5% en mayo, lo que sólo podrá constatarse hasta el 30 de junio de 2020<sup>167</sup>. Antes del COVID-19 para el mes de mayo se esperaba una tasa de desempleo del 10%, por tanto, en números reales, esta tasa se incrementó en más del doble. Con esta cifra proyectada, que en realidad fue superior en la medición del DANE del mes de mayo, el aumento en la tasa de desempleo se traduce en que al menos 5.582.000 personas habrían perdido su trabajo.

El informe prosigue con las proyecciones relativas al impacto económico de la crisis, que se hacen con la información publicada por el DANE hasta el 15 de mayo. Luego de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020, la proyección de crecimiento para el segundo trimestre del año es negativa y se calcula en -17.2%. Esta caída del crecimiento casi triplica la más significativa registrada por el DANE, que fue la que ocurrió en el segundo trimestre de 1999, y que fue del -6.82%. Para una mejor comprensión del impacto de la caída en el crecimiento, conviene traer a cuento las proyecciones sectoriales hechas en el cuadro 4 del informe, así:

“Proyección para el segundo trimestre de 2020

Proyección pre COVID

Proyección actualizada con la información a mayo

SECTOR

3.3.

-17.2

Agropecuaria

2.0

5.1

Minería

2.7

-13.6

Industria manufacturera

1.0

-21.8

Suministro de electricidad, gas – agua

2.4

0.3

Construcción

4.8

-45.5

Comercio, transporte y hoteles

5.0

-35.0

Información y comunicaciones

3.0

0.5

Actividades financieras

-23.9

Actividades inmobiliarias

3.0

-1.9

Actividades profesionales

3.3

-7.1

Administración pública

2.7

6.8

Arte, entretenimiento y recreación

3.4

-80.1

Impuestos

3.7

-34.0"

La proyección sobre el consumo, la inversión, las importaciones y las exportaciones también sería negativa. El consumo decrecería un 15.9%, la inversión un 42.3%, las importaciones 47.1% y las exportaciones un 30%.

El informe culmina con las proyecciones relativas al impacto social de la crisis y advierte que “[t]al vez el efecto más dramático de la pandemia se traduzca en el resultado sobre la población en condición de pobreza” 168. La proyección, hecha por medio de “un modelo de equilibrio general computable”, es de una tasa de pobreza en 2020 de 30.7%, lo que significa un incremento de 5.1 puntos porcentuales respecto al año 2019. En cuanto a la tasa de pobreza extrema<sup>169</sup>, el porcentaje sería del 8.3%, lo que implicaría retroceder a los indicadores del año 2013.

A partir de los anteriores datos, el informe conjunto presenta una serie de conclusiones que permiten comprenderlos en un contexto histórico, a partir de referentes dados por crisis anteriores, que conviene transcribir in extenso, para una adecuada comprensión de los hechos, medidos cuantitativamente, que se acaba de verificar. Las conclusiones son las siguientes:

“En conclusión, las proyecciones sobre el desempleo, el crecimiento económico y sobre la población en condición de pobreza y pobreza extrema después de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en los términos señalados, sugieren que el COVID-19 tendría efectos negativos, muy profundos y diferentes de los esperados sobre la actividad económica y el mercado laboral. Los efectos son comparables a los que se registraron durante la crisis económica del año 1999 que llevó a la economía a contraerse -4.2% con respecto a 1998. Para algunos indicadores, la disminución proyectada sería aún más fuerte, lo que resultaría en la caída más profunda desde que el DANE tiene registros.

Los datos indicadores del mercado laboral para marzo, que se dieron a conocer el 30 de abril, muestran un deterioro muy profundo, mucho mayor al que se tenía previsto. En el mes de marzo se reportó una reducción de 1 '583.000 en el número de ocupados. Para poner el número en perspectiva, entre 2015 y 2019, el número de ocupados aumentó en 270.000. Las proyecciones presentadas en este documento sugieren que en los próximos meses la

reducción en el número de ocupados continuará creciendo, especialmente si no se tomaran las medidas necesarias para mitigar el impacto económico causado por la pandemia. El dato más reciente de mayo confirma la dirección y magnitud del impacto y su aceleración.

Los efectos sobre el crecimiento económico y sobre el mercado laboral resultan en reducciones en los ingresos de los hogares, que terminarían deshaciendo completamente la reducción en pobreza monetaria y pobreza extrema que se ha logrado desde el año 2013.

La magnitud de los impactos sociales y económicos resultado de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio necesarias para evitar una crisis de salud, requieren de medidas de mitigación para proteger el ingreso de hogares, la liquidez y viabilidad de empresas, y la estabilidad y posibilidades de reactivación a mediano y largo plazo. Medidas que se han venido adoptando en el contexto de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto Legislativo 637 de 2020.”

Para culminar con el análisis de las pruebas decretadas y practicadas en este proceso<sup>170</sup>, corresponde ahora considerar el informe rendido por la Superintendencia de Sociedades<sup>171</sup>, remitido por la Presidencia de la República el 9 de junio de 2020<sup>172</sup>. En sus proyecciones se consideran cuatro escenarios: optimista, moderado, pesimista y extremo, y se advierte que este último tiende a ser el más realista. Para esta proyección se tiene en cuenta el pronóstico hecho por FEDESARROLLO, que es de un decrecimiento del PIB entre -2.7% y -7.9%. Con base en esto, las proyecciones son:

Escenario

Extremo

Escenario

Pesimista

Escenario

Moderado

Escenario

Optimista

-7.7%

-1.9%

0.6%

2.0%

Variación del PIB Real Industrial (2019/2020)

-6.2%

-4.9%

-2.7%

-1.4%

Sobre la base de estos escenarios y de una muestra de aproximadamente 16.000 sociedades, se calcula el riesgo de insolvencia en los siguientes términos:

Microempresa

Pequeña

Mediana

Grande

Total

Zona Segura

4547

2452

450

29

7478

Zona Gris

2561

1989

283

18

4851

Zona de Riesgo

1239

716

608

113

Además de las pruebas decretadas, obran en el expediente otros documentos que confirman lo revelado por ellas y que permiten verificar de manera adecuada y suficiente los hechos invocados<sup>173</sup>. De entre ellos, merece destacar, por su especial relevancia y por su actualidad, el informe remitido por la Presidencia de la República el 10 de julio de 2020, el cual tiene como anexo el informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la reducción de los ingresos corrientes de la Nación como consecuencia del COVID-19.

En el informe en comento, además de cuantificar el impacto de la reducción de los precios del petróleo<sup>174</sup> y de advertir el impacto que tiene la reducción del consumo privado y de la inversión en los ingresos públicos, se estima una caída de los ingresos corrientes de la Nación de \$23.731 miles de millones, lo que equivale a un 2.3% del PIB. Las cifras, medidas a mayo de 2020, revelan ya una caída de \$6.9 billones respecto a la meta de recaudo prevista por la DIAN, de la cual sólo en IVA ha habido una caída de \$3.9 billones. Lo dicho sobre el IVA también puede decirse de otros tributos como los que dependen del turismo y del transporte aéreo internacional, e incluso sobre el impuesto a la renta y complementarios de ingresos asociados al sector petrolero. Esta caída de los ingresos se ha cubierto con recursos de capital, provenientes, entre otras fuentes, del crédito interno (\$39.750 miles de millones) y del crédito externo (\$37.427 miles de millones).

#### 4.5.2.1.2. Juicio de identidad de los hechos invocados

A partir de los hechos enunciados en el presupuesto fáctico y de su verificación con fundamento en los medios de prueba indicados, este tribunal considera que dichos hechos corresponden a un estado de emergencia económica, social y ecológica o grave calamidad pública, previsto en el artículo 215 de la Constitución, y no a otro tipo de estado de excepción, como los previstos en los artículos 212 y 213 *ibidem*. Esto se hace evidente al advertir las consecuencias sanitarias, sociales y económicas que ha generado la crisis del

COVID-19.

#### 4.5.2.1.3. Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados

Como lo advierten varios intervinientes, este escrutinio es el más complejo en el presente proceso, en razón a que la declaración de un estado de emergencia económica, social y ecológica, hecha por el Decreto 637, se hizo pocos días después de haber terminado el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020. De hecho, esta es la circunstancia en la que se funda la mayoría de las intervenciones que solicita declarar inexecutable el decreto sub iudice.

El breve lapso temporal que hay entre las dos emergencias<sup>175</sup> es un factor a considerar, como también lo es el que la primera emergencia se haya declarado pocos días después de haberse declarado por la OMS la pandemia del COVID-19<sup>176</sup> y por el Ministerio de Salud y de Protección Social el estado de emergencia sanitaria<sup>177</sup>. En ese momento el conocimiento del virus, de su comportamiento, de la forma de tratarlo y el desarrollo de posibles vacunas, era muy incipiente. Se sabía que la enfermedad era muy contagiosa y, en materia de medidas sanitarias básicas, se insistía en la necesidad de mantener el aislamiento social y en el lavado de las manos. Incluso en términos sanitarios, se pensaba, con las debidas precauciones, que la situación de emergencia sanitaria se mantendría hasta el 30 de mayo de 2020. Esta visión inicial, en razón de los hechos, se modificó en la Resolución 844 de 2020, dictada por el referido ministerio, por medio de la cual se prorrogó la situación de emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020, con la advertencia de que podría haber una nueva prórroga si las causas de esta situación persisten o se incrementan.

A partir de las dos circunstancias antedichas: 1) la proximidad temporal entre la declaración de los dos estados de emergencia y 2) la proximidad temporal entre ambas declaraciones y la declaración de la pandemia y de la situación de emergencia sanitaria, algunos

intervinientes, como Dejusticia, consideran que los hechos de la segunda declaración de emergencia, que son los que ahora se juzgan, son sobrevinientes, porque hasta el momento se está en el proceso de adaptación a la pandemia y a sus efectos. Este proceso de adaptación viene dado por el escaso conocimiento y experiencia que todavía se tiene sobre el virus, sobre las enfermedades que puede causar y sobre las medidas necesarias para hacerle frente, como la del distanciamiento social.

Este tribunal no puede ser indiferente a dichas circunstancias, ni a lo que ellas implican al momento de establecer si los hechos sub examine son o no sobrevinientes. Como lo señala el Ministerio Público, la crisis del COVID-19 no se enmarca en una situación ordinaria, crónica o estructural, cuya ocurrencia sea normal y previsible en la vida social. Se trata, por el contrario, de una situación extraordinaria, que implica un importante desafío, de alcance global, ante el cual es muy difícil encontrar, con el conocimiento y experiencia hasta ahora disponible, una solución que garantice la inocuidad del virus.

Es cierto, y así lo pone de presente el Ministerio Público, que el juicio de sobreviniencia hecho en la Sentencia C-145 de 2020, se parece en muy buena parte al juicio de sobreviniencia que habría necesidad de hacer ahora. Existen algunos elementos, ya examinados, que siguen siendo relevantes al momento de declararse el segundo estado de emergencia. Tal es el caso de: 1) el carácter global de la crisis en la salud pública y, en especial, la escala de su transmisión; 2) la incertidumbre generada por esta crisis, que además de darse en lo sanitario, afecta de manera intempestiva las condiciones económicas y sociales de los habitantes del país; y 3) la caída en los precios del petróleo, la crisis en el mercado mundial de valores y las deficiencias del sistema de salud. A partir del análisis que ya hizo este tribunal sobre tales elementos, se podría agregar poco a la conclusión de que, si bien ya había en el mundo alguna experiencia frente a coronavirus, como el SARS y el MERS y, por tanto, podría ser previsible la aparición de otro virus, con connotaciones de pandemia, ello no deja de ser un evento extraordinario.

El anterior análisis, hecho por este tribunal hace poco más de dos meses, difícilmente ha cambiado. La pandemia del COVID-19 sigue siendo una crisis sanitaria global, con mayores números de personas contagiadas y muertas. Frente a ella sigue habiendo un alto grado de incertidumbre, pues todavía no se sabe cómo tratarla de manera exitosa ni se dispone de una vacuna que haya superado todas las fases experimentales, ni se puede saber, en realidad, hasta cuándo deberán mantenerse las medidas sanitarias básicas, como la del distanciamiento social. Además, los precios del petróleo no han tenido una mejora destacada, el mercado mundial de valores sigue afectado y todavía no se han superado todas las deficiencias del sistema de salud. La continuidad de todos estos elementos, es el fundamento de algunos intervinientes para considerar que se está ante hechos ya conocidos, que no pueden entenderse como sobrevinientes.

Para otros intervinientes, como la Academia Colombiana de Jurisprudencia, si bien la continuidad es un elemento relevante del análisis, también debe considerarse la agravación rápida e inusitada del fenómeno y de sus consecuencias. Esta postura se funda en la Sentencia C-135 de 2009178, en la cual este tribunal, al interpretar el artículo 215 de la Constitución y el artículo 2 de la LEEE, hizo la siguiente precisión:

“Algunos intervinientes entienden que el carácter de extraordinario de las circunstancias implica que éstas tengan un carácter de novedosos o de imprevisibles, y que por otra parte quien las alega -el Presidente de la República- no tenga responsabilidad alguna en su ocurrencia. No obstante, a juicio de esta Corporación tal comprensión se aleja de lo preceptuado por los artículos 215 constitucional y por el artículo 2 de la LEEE el cual solo exige que las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (según el Diccionario de la Real Academia) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural. En esa medida también la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal.”

En este contexto, debe destacarse que, en el presente caso, los hechos ya analizados en esta

sentencia han puesto de presente la agravación rápida e inusitada de la situación de la emergencia sanitaria<sup>179</sup> y, además, la existencia de efectos económicos y sociales que superan, en mucho, lo que se estimó al momento de declararse el primer estado de emergencia económica, social y económica, e incluso lo que podía preverse por entes nacionales e internacionales, todos los cuales han modificado sus cálculos y pronósticos. Así lo destacan varios intervinientes y así lo demuestran los medios de prueba aportados a este proceso.

La primera de estas circunstancias: la agravación rápida e inusitada del fenómeno ya existente: la crisis del COVID-19, a la luz de los medios de prueba practicados y analizados, es innegable. Este fenómeno sanitario, que reviste la condición de pandemia, ha ocurrido de manera inopinada y anormal, al punto de que ninguna autoridad nacional o internacional estaba preparada para hacerle frente. La mayoría de los Estados, y en esto Colombia no es una excepción, han tenido que implementar medidas de urgencia, a partir de una información incipiente e incompleta que, además, está sometida a diversas variables de muy difícil control. Por tanto, el decreto sub judice se enmarca dentro del precedente fijado en la Sentencia C-135 de 2009 y, en consecuencia, lo ya dicho es suficiente para superar el juicio de sobreviniencia. Como ha quedado demostrado en este proceso, la afectación en los ámbitos sanitario, económico y social, además de significativa, no tiene precedentes conocidos en la historia reciente, al menos desde que se llevan estadísticas.

Al momento de declararse el segundo estado de emergencia, que es el que corresponde al contexto de este caso, si bien ya había un conocimiento mejor de la crisis, si se compara con el momento en el cual se declaró el primer estado de emergencia, este conocimiento todavía era incompleto y tenía importantes vacíos, como lo reconocen varios intervinientes y el Ministerio Público. En efecto, el primer estado de emergencia económica, social y ecológica se declaró con un conocimiento incipiente y preliminar del fenómeno del COVID-19, a partir del cual se desarrollaron diversas medidas, como es propio del método de ensayo y error, como pudo verse en varios decretos legislativos que se dictaban para corregir los errores de otros decretos legislativos, durante la vigencia de este primer estado de excepción. Al

momento de declararse la segunda emergencia el conocimiento ya era más amplio, y mostraba que los efectos del fenómeno eran mucho más graves de lo que podía pensarse en un primer momento, como en realidad lo eran. En el segundo estadio temporal, por lo menos ya se tenía en claro que la crisis sanitaria podría durar mucho tiempo, en la medida en que los plazos hasta ese momento fijados habían resultado ser manifiestamente insuficientes. Este factor: la duración de la pandemia, es determinante para establecer la duración de las medidas sanitarias y, por tanto, para establecer los efectos de la crisis y dictar la legislación de emergencia. En la medida en que al declararse la segunda emergencia se sabe que la crisis puede permanecer durante más tiempo, sería muy difícil sostener, con posterioridad, que sus efectos se agravaron de manera inusitada. El avance en el conocimiento de la crisis hace cada vez más difícil considerar sus efectos como inusitados, así se agraven. Este avance en el conocimiento, que es plausible considerar será mayor con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción sub judice, afectará, sin duda, la valoración de lo que puede calificarse como inusitado y, por tanto, implicará un rigor mucho mayor al momento de juzgar una nueva declaración de un estado de emergencia económica, social y ecológica.

Dada la singularidad de la crisis sub examine, este tribunal considera necesario proseguir con su análisis, para valorar la segunda de dichas circunstancias, esto es, lo imprevisible e incierto de los desarrollos de la crisis, al momento de declararse el estado de excepción por el decreto sub judice.

En este preciso contexto, el Ministerio Público, además de considerar la agravación rápida e inusitada de la situación, destaca que hay dos hechos que pueden tenerse como sobrevinientes. El primero está dado por lo imprevisible que es el comportamiento del virus, dado por el crecimiento exponencial y geográficamente variable de personas contagiadas y fallecidas. El segundo está dado por las consecuencias en el ámbito económico, laboral y social, que ha causado el prolongar el confinamiento, que no eran previsibles, ni podían saberse, al momento de declararse el primer estado de emergencia. En el mismo sentido, la Presidencia de la República destaca como hechos sobrevinientes el crecimiento exponencial, imprevisible e incierto del contagio y la afectación agravada de la economía, que ha sido

inesperada e inusual. Considera que ambos hechos son públicos y notorios.

La Sala debe destacar que la crisis generada por la pandemia COVID-19 tiene unas circunstancias que no pueden enmarcarse dentro de lo que han sido, bajo la vigencia de la Constitución de 1991, las crisis que dieron lugar a declarar un estado de emergencia económica, social y ecológica. No sólo se trata de lo que en la Sentencia C-145 de 2020 se calificó como la crisis más grave en nuestra historia republicana, sino que, además, se trata de una crisis que no responde a las causas, naturales o no naturales, que generaron todas las crisis anteriores en vigencia de la Constitución. Esta singularidad de la actual crisis, viene dada por tres factores relevantes: 1) el conocimiento y experiencia sobre sus causas, sus efectos y su manejo, 2) el carácter dinámico de la crisis y 3) la magnitud de sus efectos en la salud, en la economía y en la vida social.

Una aproximación cuantitativa y cualitativa a las crisis anteriores, a partir de las declaraciones de estados de emergencia económica, social y ecológica o de grave calamidad pública y de sus respectivas sentencias, en vigencia de la Constitución de 1991, confirma los anteriores asertos. Para mostrarlo, conviene comenzar por dar cuenta de dichas declaraciones y sentencias, como se hace en el siguiente cuadro:

Sentencias

Decisión

Tipo de causa de la crisis

Causa de la crisis

C-004 de 1992

Exequible

No natural

No alza oportuna de salarios

C-447 de 1992

Exequible

Natural

C-366 de 1994

Exequible

Natural

Sismo, desbordamientos de ríos y avalanchas

C-122 de 1997

Inexequible

No natural

Revaluación del peso

C-122 de 1999

Exequible condicionado

No natural

Crisis financiera internacional

C-135 de 2009

Exequible

No natural

Recaudo masivo, no autorizado, de dinero

C-216 de 1999

Exequible

Natural

Terremoto

C-254 de 2009

Inexequible

No natural

Recaudo masivo, no autorizado, de dinero

C-252 de 2010

Inexequible

No natural

Deterioro de la liquidez de las entidades del sistema de seguridad social en salud

C-843 de 2010

Exequible

No natural

Crisis en las relaciones internacionales con un estado vecino

C-156 de 2011

Exequible

Natural

Lluvias inusuales

C-216 de 2011

Inexequible

Natural

Lluvias inusuales

C-670 de 2015

Exequible

No natural

Crisis en las relaciones internacionales con un estado vecino

C-386 de 2017

Exequible

Natural

Desbordamiento de ríos y avalanchas

C-145 de 2020

Exequible

Natural

Coronavirus COVID-19

Según el primer criterio: el de la causa de la crisis, más de la mitad de las crisis han sido

generadas por causas no naturales (53.33%), mientras que el resto (46.67%) obedece a causas naturales. En este último grupo, que parece el más próximo a la actual crisis, generada por una enfermedad, calificada como pandemia, producida por el COVID-19, se observa dos tipos de fenómenos recurrentes: 1) los que tienen que ver con el clima extremo, sea de sequía o de lluvia, que son más de la mitad (57.14%), y que responden a un ciclo natural en esta región del mundo; y 2) los que tienen que ver con movimientos telúricos y sus consecuencias (28.57%). El porcentaje restante (14.29%), que corresponde a una crisis causada por una enfermedad, es el que acaba de ocurrir con el estado de emergencia declarado por la crisis del COVID-19.

Las crisis sanitarias, en el contexto histórico colombiano, son una verdadera novedad. Sus características difícilmente son equiparables a las de otros fenómenos naturales, como los ya descritos, en la medida que tanto el conocimiento y experiencia sobre ellos como el alcance de su afectación, la duración de la crisis y sus consecuencias son disímiles.

Las temporadas de sequía o de pluviosidad extrema, las avalanchas y los movimientos telúricos, son fenómenos conocidos que suelen afectar de manera recurrente a algunas partes del territorio nacional, ocurren en un momento más o menos preciso de tiempo y sus efectos se pueden valorar con relativa certidumbre. En cambio, una crisis generada por una enfermedad, más aún si es novedosa y tiene la condición de pandemia, tiene la capacidad de afectar todo el territorio nacional e incluso se extiende más allá de las fronteras, para impactar al mundo, como ha ocurrido con el COVID-19; su duración es incierta, pues la ciencia no cuenta todavía con el conocimiento suficiente del agente que la produce, en este caso del coronavirus SARS-CoV-2/covid-19 y de sus eventuales mutaciones, para diseñar medicamentos adecuados para su tratamiento o para ofrecer vacunas; y sus consecuencias en ámbitos diferentes al sanitario, como el económico y el social son difíciles de prever, en tanto y en cuanto, dependen de la permanencia en el tiempo de la crisis y, con ella, de las medidas sanitarias a seguir, entre las que está el distanciamiento social.

Según el segundo criterio: el de la decisión de la Corte Constitucional, en la mayoría de los casos se declara exequible el decreto por medio del cual, a su vez, se declara el estado de emergencia (73.33%), y excepcionalmente (26.67%) se declara su inexecuibilidad. Esto último sólo ha ocurrido una vez cuando la causa de la crisis ha sido un fenómeno natural: en la Sentencia C-216 de 2011. La declaración de inexecuibilidad del Decreto 020 de 2011, se fundó en dos razones: 1) los hechos no eran sobrevinientes, ya que “no puede hablarse ciertamente de hechos novedosos, impensables e inusitados que ameritaran acudir a una nueva declaratoria de emergencia o que no pudieran ser conjurados con los múltiples instrumentos ya creados en desarrollo del Decreto 4580 de 2010”; y 2) estos hechos tampoco superaban el presupuesto de suficiencia, pues “no se explica la insuficiencia de los medios de que disponía en virtud del estado de excepción vigente para remediar los hechos que ahora se invocan como causa de una nueva declaratoria de emergencia”, ya que “el Gobierno tuvo la oportunidad de utilizar dichas facultades para algo que ya se preveía desde la primera declaratoria del estado de emergencia”.

La pandemia del COVID-19 es diferente a la crisis causada por el fenómeno de lluvias inusualmente intensas. Lo es, en razón de los tres elementos que se destacaron antes: 1) el conocimiento y experiencia sobre sus causas, sus efectos y su manejo, 2) el carácter dinámico de la crisis y 3) la magnitud de sus efectos en la salud, en la economía y en la vida social.

El clima, si bien puede sufrir modificaciones, en especial en tiempos del calentamiento global, es, en todo caso, un asunto respecto del cual existe un amplio acervo de conocimientos y de experiencia. Particularmente, en el caso de Colombia, se conoce que hay dos fenómenos cíclicos: el del Niño y el de la Niña, caracterizados por la disminución de las lluvias y por su aumento, respectivamente, que en ocasiones puede superar a lo que recurrentemente ocurre<sup>180</sup>. Si bien la ciencia conoce de los virus y, dentro de ellos, de los coronavirus, y existe también experiencia sobre algunos de ellos, el COVID-19 es un virus nuevo, del cual hasta su aparición no había noticia y, por tanto, tampoco estudios o experiencia. Los esfuerzos de la comunidad científica por estudiar este virus, su forma de

contagio, las consecuencias que produce, el modo de tratarlas, e incluso la búsqueda de posibles vacunas, están en pleno desarrollo, pero todavía no ofrecen resultados concluyentes.

Los fenómenos climáticos, como lo son el del Niño y el de la Niña, se desarrollan en un período de tiempo determinable, a partir del conocimiento existente. No ocurren de manera instantánea o por muy breve tiempo, como otros fenómenos naturales: sismos o tsunamis, pero ese tiempo puede predecirse, con un alto grado de fiabilidad, a partir de modelos y de la experiencia. El fenómeno sanitario del COVID-19 tiene una dinámica diferente, pues si bien es posible diseñar y aplicar modelos, como se vio al analizar el informe rendido por el Ministerio de Salud y Protección Social en este proceso, estos modelos tienen variables muy difíciles de controlar, en parte por nuestro poco conocimiento, como es el caso del número de personas asintomáticas, el modo de contagio y la incidencia que en esto tiene el comportamiento de las personas. A estas dificultades debe agregarse que la experiencia en Colombia y en el mundo al respecto es todavía escasa.

Las afectaciones de los fenómenos climáticos del Niño y de la Niña suelen darse, principalmente, en ciertos lugares del territorio nacional, aunque en ocasiones pueden ser mayores, como ocurrió con la sequía de 1992, que afectó el nivel de los embalses e impactó la generación de energía eléctrica en todo el territorio. La afectación, pues, se concentra en las personas que habitan en dichos lugares. El COVID-19, por el contrario, ocurre tanto en el territorio nacional como en el de casi todos los estados del mundo, de tal manera que sus afectaciones son nacionales y globales, al punto de que casi ninguna persona en la actualidad pueda considerar que no ha sufrido o esté sufriendo las consecuencias de la crisis.

A diferencia de lo juzgado en la Sentencia C-216 de 2011, en este caso todos los efectos del COVID-19 no podían preverse de manera adecuada desde la primera declaratoria del estado de emergencia, en razón del conocimiento y experiencia disponibles en ese momento eran

incipientes y del carácter dinámico de la crisis, con la posibilidad latente de rebrotes o de mutaciones en la genética del virus, para hablar de dos de sus variables más destacadas. Las proyecciones hechas sobre tales efectos, han tenido que ser rectificadas, para peor y a veces para mucho peor, en vista del desarrollo de la crisis. Si bien ya se tenía noticia de la crisis al momento de hacer la primera declaratoria, además de que sus efectos se han agravado rápida e inusitadamente, en su desarrollo ha habido nuevos efectos, impensables en dicho momento, como los que se han puesto en evidencia en el análisis probatorio hecho en el fundamento jurídico anterior.

#### 4.5.2.2. Presupuesto valorativo

Al valorar los hechos relacionados con el COVID-19, al ejercer el control de constitucionalidad del Decreto 417 de 2020, este tribunal estableció, en la Sentencia C-145 de 2020, que dichos acontecimientos equivalen a una grave calamidad pública sanitaria, a la que debe agregarse las afectaciones del orden económico y social<sup>181</sup>. Esta calamidad, unida al riesgo cierto de afectación de vidas humanas, con proyecciones alarmantes<sup>182</sup>, hace que en la sentencia se llegue a la siguiente conclusión:

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

Dada la proximidad temporal entre la primera y la segunda declaración, no hay entre ambas un margen adecuado para acumular experiencias suficientes, para tener una mayor y mejor respuesta institucional. De hecho, el que la situación se haya agravado y muestre nuevos efectos, pone en evidencia que no se tenía dichas experiencias, precisamente, porque no ha habido tiempo de adquirirlas.

La crisis del COVID-19 fue calificada por este tribunal, en la Sentencia C-145 de 2020, como grave calamidad pública con efectos devastadores. Frente a esta valoración, y dada la agravación rápida e inusitada de la situación de la emergencia sanitaria, en buena parte debido a la incertidumbre que existe en torno al comportamiento del virus y a su manejo y a la prolongación de la medida de aislamiento social, con su correspondiente severo impacto sobre la economía, considera la Sala que la valoración de la gravedad de los hechos y de su inminencia, por parte del Gobierno, no es arbitraria ni obedece a un error manifiesto de apreciación. En efecto, la Sala no sólo considera que es necesario repetir lo ya dicho por ella al momento de valorar la crisis, sino que, además, debe ahora reconocer que su gravedad es aún mayor en todos los ámbitos, como puede verse enseguida.

En lo sanitario, a 31 de marzo de 2020, que es la fecha de corte utilizada en dicha sentencia, los casos de COVID-19 no superaban los mil y las personas fallecidas no superaban las veinte, mientras que, al 5 de mayo de 2020, que es la última fecha que aparece en las consideraciones del decreto sub examine las personas contagiadas ya son 8.613 y las personas fallecidas son 378. Estas cifras empeorarán de manera significativa en los días siguientes y los pronósticos son poco halagüeños. La información reportada por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>183</sup>, con corte al 25 de julio de 2020, muestra 240.795 personas contagiadas y 8.269 personas muertas. La proyección remitida por dicho ministerio, que ya fue analizada en el juicio de realidad de los hechos invocados<sup>184</sup>, mostraba que las personas sintomáticas podrían ser entre 1.421.364 y 4.585.637, siendo la cifra más probable la de 3.631.683, y que las personas fallecidas estarían entre 15.115 y 55.411, siendo la cifra más probable la de 41.622.

Los efectos económicos y sociales de la crisis, que en la Sentencia C-145 de 2020 ya se tenían por devastadores, son ahora aún peores. Tanto las valoraciones como las proyecciones así lo demuestran<sup>185</sup>. En materia laboral, la tasa de desempleo en el mes de mayo de 2020 es histórica: se había proyectado en 20.5% y fue de 21.4%, con lo cual al menos se duplica lo que había sido antes de la pandemia y se muestra un deterioro progresivo y preocupante, que va más allá de las meras cifras y que implica la desmejora sustancial de las condiciones de muchas personas, que han perdido su trabajo, y de sus familias.

En materia económica, el crecimiento negativo de -17.2%, proyectado para el segundo trimestre de 2020 es, como se precisa en las conclusiones de las autoridades que rinden el informe conjunto valorado como prueba, inédito desde que se llevan estadísticas y, al analizarse por sectores, muestra impactos muy serios en actividades como el arte, el entretenimiento, la construcción, el comercio, transporte y hoteles, los impuestos, la industria manufacturera, las actividades financieras y la minería. Hay también un deterioro de los indicadores sobre las empresas y su viabilidad. En materia social los efectos también son dramáticos. Se proyecta un aumento en la tasa de pobreza, que podría llegar a 30.7% y, en un matiz muy preocupante, en materia de pobreza absoluta dicha tasa sería de 8.3%.

Al considerar los datos objetivos analizados en esta sentencia, de los cuales acaba de ponerse de presente algunos de los más destacados, la Sala debe reconocer que hay una afectación grave e inminente y generalizada de los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional.

#### 4.5.2.3. Presupuesto de suficiencia

En vista de que no ha habido cambios en cuanto a los medios ordinarios existentes antes de la primera declaratoria de emergencia, dado el breve lapso comprendido entre ésta y la

segunda declaratoria de emergencia, este tribunal debe reiterar lo ya dicho en la Sentencia C-145 de 2020<sup>186</sup>, sobre este primer estadio del presupuesto de suficiencia. En efecto, ni entonces ni en el momento de declarar el presente estado de excepción, existían en la legislación ordinaria, medidas suficientes y adecuadas para hacer frente a la crisis. La más destacada de las medidas existentes es la que permitía declarar la situación de emergencia sanitaria, la cual no permite adoptar las previsiones que requieren los efectos de la crisis.

Si bien al momento de dictarse el decreto sub iudice el Congreso ya estaba sesionando, el proceso legislativo ordinario, con sus diversas etapas y tiempos, no ofrece la rapidez que requiere la situación. En el mejor de los casos, un proyecto de ley culminaría todo su trámite después de la vigencia del estado de excepción. De otra parte, por la actividad misma del Congreso, sería muy complejo el someter ante él, con el apremio del tiempo, por medio de varios proyectos de ley, las múltiples medidas que en el mencionado decreto se anuncian como necesarias.

En cuanto al uso de dichos medios ordinarios por las autoridades, debe destacarse que se ha hecho uso de diversas medidas, contenidas en decretos, resoluciones, circulares, directivas, protocolos, etc., entre las que se destaca la prórroga de la situación de emergencia sanitaria<sup>187</sup> y de las medidas sanitarias básicas, entre ellas, la de aislamiento social<sup>188</sup>, con lo cual también se supera el segundo estadio del presupuesto de suficiencia.

Estas medidas ordinarias, junto a las medidas extraordinarias adoptadas bajo el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020, resultan insuficientes ante la agravación rápida e inusitada de la situación de la emergencia sanitaria y a los hechos sobrevinientes ya identificados en esta sentencia. En efecto, la necesidad de mantener las medidas sanitarias básicas, con algunos protocolos para reactivar la actividad económica, dada la incertidumbre que existe en torno al virus, a su manejo y propagación, genera afectaciones inusuales y graves en material laboral, económica y social, como se pudo dimensionar en los fundamentos jurídicos anteriores. Ante una situación así, que es en

muchos sentidos peor que la que se vislumbraba al momento de declarar la primera emergencia, cuyas proyecciones y cifras resultan verdaderamente excepcionales, incluso comparadas con las más graves crisis anteriores, este tribunal encuentra que las medidas ordinarias son manifiestamente insuficientes para conjurar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

Como se anuncia en el Decreto 637 de 2020, se requiere una serie de medidas que no pueden ser adoptadas en normas de rango y jerarquía inferior al de la ley, encaminadas a condonar o aliviar el cumplimiento de obligaciones, de diverso orden, que pueden verse afectadas por la crisis. Ante el aumento del desempleo, la caída de la actividad económica y el aumento de la pobreza, es razonable considerar que muchas personas tendrán dificultades para cumplir con obligaciones tributarias o financieras, e incluso con las obligaciones que corresponden al pago por la prestación de servicios públicos y con las obligaciones que se derivan de la adquisición de alimentos, medicinas y demás bienes y servicios necesarios para satisfacer el mínimo vital. Por tanto, se hace necesario diseñar e implementar mecanismos de ayuda para dichas personas.

El alivio de tales obligaciones implica, en lo económico, la necesidad de diseñar nuevas medidas sobre focalización de recursos y de subsidios y, como es obvio, proveer la adecuada financiación de las mismas, lo cual implica hacer ajustes a normas legales como las del presupuesto, las de los tributos y las de la contratación. Esto es especialmente difícil en un contexto de caída de los ingresos fiscales, ante lo cual se requiere también de medidas para lograr financiar la actividad del Estado.

Por otra parte, la situación de los agentes económicos, también es delicada, tanto por el eventual incumplimiento de las obligaciones por parte de sus deudores, como por la necesidad de seguir prestando de manera adecuada sus servicios. Esto se advierte, de manera especial, en sectores como el financiero, el asegurador y el bursátil, en la prestación de los servicios públicos y en la viabilidad misma de dichos agentes, que es primordial para poder proteger el empleo y para superar las difíciles condiciones a las que deben hacer frente.

Como se dejó en claro en la Sentencia C-145 de 2020, al reiterar la doctrina fijada en las Sentencias C-135 de 2009 y C-670 de 2015, en el control del decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica no se puede entrar al análisis particular de cada una de las medidas que se anuncian, pues esta tarea corresponde hacerla respecto de cada uno de los decretos legislativos que desarrollan el decreto matriz.

#### 4.5.2.4. Otras prohibiciones constitucionales

Por último, este tribunal advierte que el Decreto 637 de 2020 no desconoce ninguna de las demás prohibiciones constitucionales, en la medida en que no suspende los derechos humanos y las libertades fundamentales, no vulnera el principio de intangibilidad de ciertos derechos, no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas y órganos del Estado, ni contraría los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de 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 637 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con aclaración de voto

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

PRIMER ANEXO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO 637 DE 2020

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, y

CONSIDERANDO

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

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

1. PRESUPUESTO FÁCTICO

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

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

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

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia<sup>189</sup>, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

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

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

Que ante la insuficiencia de las medidas ordinarias y la sobreviniencia e imprevisibilidad de la situación originada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, el presidente de la República, en compañía de los ministros del despacho, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto 417 de 2020, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que al amparo del estado excepcional decretado se expidieron, durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia, 73 decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional.

Que la situación de la enfermedad, a la fecha de expedición del mencionado decreto era de 75 casos confirmados en Colombia ya nivel mundial 180.159 casos y 7.103 número de muertes en 143 países con casos de contagio confirmados.

Que el comportamiento del virus y las proyecciones epidemiológicas consecuentes eran en esa fecha, y continúan siendo, altamente inciertas, de tal forma que resultaba imposible prever con precisión la duración exacta del confinamiento necesario para enfrentar el desafío y proteger la vida de los colombianos.

Que el elevado grado de incertidumbre en materia de la trayectoria apropiada para la política de salud pública acarrea una incertidumbre paralela y simétrica en materia de los costos económicos y sociales derivados de dicha trayectoria.

Que en el periodo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno nacional dentro del marco de sus facultades ordinarias expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del día veinticinco (25) de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día trece (13) de abril de 2020.

Que con el fin de continuar atendiendo la emergencia sanitaria y preparando al país para la atención de los enfermos, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas habitantes del territorio Nacional con algunas excepciones, partir de las cero horas (00:00) del 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020.

Que en los mismos términos señalados en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 ya fin de atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declara por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en todo el territorio nacional, el gobierno Nacional mediante Decreto 593 de 24 de abril de 2020 ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020.

Que el 6 de mayo de 2020, el presidente de la República expidió el Decreto 636 de 2020 en

el cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 25 de mayo de 2020.

Que, al día de hoy, la situación de contagiados a nivel mundial es de 3.642.665 en 187 países y un total de 262.709 muertos. En Colombia, a la fecha, hay 8.613 casos de contagio y 378 muertos.

Que si bien los niveles de contagio se han visto disminuidos frente a las proyecciones efectuadas inicialmente por el Instituto Nacional de Salud INS, esto debido en especial a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y en especial producto del aislamiento preventivo obligatorio, estas medidas implican una afectación al aparato productivo nacional y al bienestar de la población, cuyas consecuencias deben entrar a mitigarse.

Que las políticas de confinamiento necesarias para superar la pandemia tendrán una duración e impactos económicos y sociales mayores a lo inicialmente previsto. En efecto, las proyecciones de crecimiento económico tanto a nivel mundial como en Colombia, han sido revisadas a la baja sustancialmente en las últimas semanas: mientras a inicios de marzo de 2020 se esperaba un crecimiento de 1 % para la economía mundial, en abril el pronóstico promedio fue -3,3%. Para el caso de la economía colombiana, a inicios de la crisis, los pronósticos de crecimiento se ubicaban en 3,3%, mientras que a finales de abril

de 2020, el promedio fue de -4,6%. (Fuente: Instituto Internacional de Finanzas, Oxford Economics, Latin Consensus Forecast).

Que, en el mismo sentido, la proyección de crecimiento oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contenida en el plan financiero presentado en febrero de 2020 era de 3.7%, la cual fue reducida a -1.6% para la primera reunión del Comité Consultivo de la Regla Fiscal

el 14 de abril de 2020 quien al respecto manifestó:

“..., el Comité Consultivo de la Regla Fiscal se permite informar a la opinión pública que en reconocimiento de la actual emergencia económica y de salud por la que atraviesa el país, concordó de manera unánime en apoyar la iniciativa del Gobierno de hacer uso de la cláusula de gasto contracíclico, contenida en el Artículo 6 de la Ley de regla fiscal, con el objetivo de atender las necesidades ineludibles que significa la actual coyuntura.

(...)

Los miembros del Comité revisaron las estimaciones presentadas por el Gobierno que, de acuerdo con la información más reciente, reflejan un crecimiento de -1,6% en 2020 con lo cual la meta de déficit fiscal se ubicarla en 4,9% del PIB.

Anotaron también que en la actualidad predomina una alta incertidumbre con relación a las perspectivas de crecimiento de Colombia y el mundo, lo que podría significar márgenes de error más amplios de lo normal.

Finalmente, en vista de la amplitud de estos márgenes, el Comité solicitó al Ministerio de Hacienda realizar una nueva reunión en la que se haga un análisis de sensibilidad de la trayectoria de las variables fiscales, ante distintos escenarios de crecimiento económico. Lo anterior, con el objetivo de llevar a cabo una evaluación más detallada que permita dilucidar los posibles efectos de la coyuntura actual sobre

los resultados fiscales del país. El Comité también resaltó la importancia de plantear la estrategia de reversión del gasto contracíclico.”

Que en reunión del 4 de mayo de 2020 del mismo Comité, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actualizó las proyecciones de crecimiento estimando una caída del 5.5% para 2020. Al respecto el Comité manifestó:

Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país.

Que debido al aislamiento obligatorio que se ha ampliado en 3 ocasiones y del cual no se tiene certeza de cuándo puede ser levantado, se ha producido un cese casi total de la vida social, lo cual implica que existan sectores de la economía como puede ser el sector turismo o el de transporte aéreo cuyas afectaciones son casi absolutas y frente a los cuales deben tomarse medidas excepcionales a fin de contener sus efectos en los ingresos de las personas.

Que si bien al declarar la Emergencia Económica se tuvo en cuenta que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y el 56,4% no son asalariados y que la afectación de su actividad sería inminente, afectando su subsistencia debido a su dependencia del trabajo a diario, tomándose medidas para proteger el empleo. Sin embargo no se podía evidenciar que la necesidad de mantener el confinamiento obligatorio pudiera seguir postergándose por un plazo superior, creando afectaciones adicionales para todos los trabajadores, incluso los formales, lo que implica tomar medidas ya no para mantener el

empleo, como se determinaron y anunciaron mediante el Decreto 417 de 2020, sino tendientes a mitigar la crisis ante la inminente destrucción sistemática de los puestos de trabajo con el impacto negativo que esto conllevaría en la economía no sólo de las familias colombianas sino de todo el sistema económico colombiano.

Que el 14 de abril, el Fondo Monetario Internacional anunció que prevé que el crecimiento global se contraiga en 3% en 2020, con un significativo sesgo a la baja en caso de que se haga necesaria una extensión de los esfuerzos de contención del Coronavirus y los potenciales impactos de estas medidas en el comportamiento de empresas y hogares (Fuente: Fondo Monetario Internacional).

Que, de acuerdo con la encuesta de medición del impacto del COVID-19 de CONFECAMARAS, con corte a 17 de abril, el 85% de las empresas reportan no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses, y cerca del 54% de los empresarios espera disminuir su planta de personal en los próximos 3 meses.

Que las relaciones laborales toman tiempo en construirse, y, de romperse, la recuperación económica posterior a la crisis se tomaría más lenta y difícil. Con base en lo anterior, se hace necesario implementar acciones de política para mitigar los impactos de la crisis sobre el mercado laboral y permitir que la economía pueda reanudar su actividad sin traumatismos una vez se levante el aislamiento.

Que, para que crisis como la de la actual pandemia, no resulte en despidos masivos, en países como China, la Federación Nacional de Sindicatos del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social ha sugerido adoptar medidas que facilitan compartir la carga entre el empleador y el empleado. Estas medidas incluyen la posibilidad de re-negociaciones (sic.) salariales, rotación de puestos y licencias, así como permitir pago por horas trabajadas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Federación Nacional de Sindicatos

del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de la República Popular China.)

Que, según información del Banco Mundial, en por lo menos 46 países se han tomado medidas para dar beneficios al pago de las nóminas.

Que estas acciones de política son costosas y requieren de financiamiento. Específicamente, a la fecha, Estados Unidos ha dedicado 484.000 millones de dólares (2.4% del PIB) para políticas de este tipo, mientras que Canadá ha invertido 105.000 millones de dólares canadienses (4.6% del PIB). (Fuente: Políticas de respuesta al COVID19, Fondo Monetario Internacional).

Que a pesar de que se previó la reducción del flujo de caja de las personas y se tomaron medidas con el fin de apoyar los sectores productivos del país, no se podía prever que la crisis generada por el nuevo coronavirus COVID-19 afectaría con tal magnitud a las empresas, llevando a un número incalculable de éstas al cierre total, elevando además la tasa del desempleo al 12.6% para el mes de marzo, siendo la peor cifra de la última década. Que, en efecto, como evidencia el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en su comunicado de 30 de abril de 2020, manifestó:

En marzo de 2020, la población ocupada en el país fue 20,5 millones de personas que, en comparación con el mismo mes de 2019 (22,1 millones), representa una reducción de 1,6 millones de personas (variación estadísticamente significativa). En las 13 ciudades y áreas metropolitanas dicha población fue 9,8 millones, que refleja una disminución de 952 mil personas (variación estadísticamente significativa). Este dominio geográfico contribuyó en 4,3 puntos porcentuales a la variación nacional. (. ..)

Desde la perspectiva de sexo y rangos de edad, esta reducción a nivel nacional se focalizó en las personas de 25 a 54 años (-918 mil), distribuidas en -354 mil hombres y -564 mil mujeres en este rango de edad. En las 13 ciudades y áreas metropolitanas se registró una tendencia similar, con una disminución 499 mil personas ocupadas de 25 a 54 años (-221 mil hombres y -278 mil mujeres).

Las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios fue la rama de actividad económica que, en marzo de 2020, concentró la mayor disminución de la población ocupada en el país (-512 mil personas), contribuyendo así en -2,3 p.p. al total nacional. En esta rama se destacó la contribución negativa de las Actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico (-11,7 p.p. al total de la rama). Así mismo, la rama de Industrias manufactureras presentó una reducción de 403 mil personas ocupadas (-1,8 p.p. al total nacional), donde resaltaron las actividades de Elaboración de otros productos alimenticios, con una contribución a la rama de -5,2 p.p.

Que igualmente el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado la disminución de 1.6 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde casa, de otorgar de vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral.

Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto.

Que de acuerdo con la última encuesta de liquidez de las empresas elaborada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Asociación colombiana de industrias plásticas (ACOPLASTICOS), en la semana del 13 al 17 de abril, “las empresas sólo tienen 11 días para operar si destinan la totalidad de la caja de la compañía para cumplir con todas sus obligaciones, es decir, la nómina completa incluyendo seguridad social, proveedores, sector

financiero, contratos y Dian. En el caso de las empresas de la industria manufacturera tienen 12 días para operar.” En caso de que pudieran destinar su caja exclusivamente al pago del salario de los trabajadores, podrían subsistir 33 días y, en caso de tener que pagar la nómina completa, los recursos alcanzarían para 28 días, según el mismo estudio. Por su parte, la encuesta más reciente de FENALCO sobre la situación de caja del comercio, indica que “uno de cada tres comerciantes no tiene recursos para pagar sus nóminas y el 38% del comercio anuncia cierres o ingreso a la Ley de Insolvencia”<sup>190</sup>.

Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en -31% en este mismo periodo. Lo anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y

corresponde al peor registro histórico del indicador.

Que en el sector turismo se evidencia una inmensa afectación. En este sentido, en cuanto a los visitantes no residentes, se estima que cayeron en el mes de marzo en más de 47% frente al mismo mes de 2019 Y en el mes de abril esta cifra llegará a ser cercana al 100%. Lo anterior, a raíz de la decisión de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros, medida adoptada para minimizar el impacto de la pandemia. (Fuente: Migración Colombia y Sociedades Portuarias. Cálculos: OEE-Mincit).

Que, luego de que el país alcanzara los mayores niveles históricos de ocupación hotelera en 2019 (57,7%), así como durante el período enero-febrero de 2020 (59,7%), se proyecta que

para el mes de marzo llegue sólo al 30,2% y en el mes de abril sea de 2,9% alcanzando el mínimo histórico (menor en 28,2% y 49,6% respectivamente). El daño que ha ocasionado la pandemia sobre este sector es profundo, se estima que la tasa de ocupación hotelera llegue solo al 24% en todo el año 2020. (Fuente: DANE. Cálculos: OEE-Mincit).

Que, para el caso de Colombia, se espera una reducción de cerca de 2. millones de pasajeros mensuales, y casi 2,5 millones para los meses más críticos (de acuerdo con el comportamiento del mercado internacional durante la crisis de SARS, estos meses serán entre abril, mayo y junio de 2020). (Fuente: Expertos del sector)

Que se ha evidenciado que la caída en el recaudo por la prestación del servicio de energía eléctrica, a la tercera semana de abril, podría ser del orden del 30% en algunos mercados, lo cual indica que los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, tienen un impacto directo en la capacidad de pago de los usuarios de servicios públicos, generando un riesgo sistémico para la prestación de los mismos en el corto, mediano y largo plazo.

Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del Covid-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional.

Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo

que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano.

Que lo anterior evidencia al menos tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y e) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país.

Que la crisis sanitaria global, y las medidas de aislamiento, cierre de fronteras y restricciones a la movilidad, entre otras, derivadas de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19, generaron un choque de demanda de hidrocarburos, estimado en cerca de 30 millones de barriles día equivalente al 30% del consumo mundial de crudo en el mes de abril, lo cual junto con el agotamiento de la capacidad de almacenamiento a nivel mundial, ha causado un desplome abrupto del precio del petróleo, al punto de que en la semana del 20 de abril la referencia WTI por primera vez en la historia, alcanzó precios negativos, y la referencia BRENT se situó por debajo de \$16 USD/barril.

Que, en el caso colombiano, los efectos de la emergencia en relación con los precios del petróleo trascienden el ámbito sectorial ya que este sector ha representado en los últimos años cerca del 7% del PIB, el 56% de las exportaciones, el 34% de la inversión extranjera directa, y aproximadamente el 10% de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central.

Que las exportaciones totales acumuladas a marzo de 2020 se redujeron en 8,7% debido en

particular a la disminución del 15,1% en las ventas de combustibles y productos de industrias extractivas, contribuyendo 8,4% negativos a la variación del mes.

Que este comportamiento generó una caída en las exportaciones minero-energéticas del país, las cuales en enero de 2020 habían aumentado 22,3%, en febrero cayeron 10,2%, mientras que en marzo la reducción fue de 45,8%. (Fuente: DANE. Cálculos: OEE-Mincit).

Que la situación de los precios internacionales del petróleo afectará sustancialmente el desempeño del sector exportador colombiano y el panorama de la inversión en el presente año. Para el primer trimestre de 2020, se estima que la IED destinada a actividades minero-energéticas crecerá 2,5%, cifra inferior a la registrada en 2019 de 71,8%, en comparación con igual período del año anterior (Fuente: Banco de la República. Cálculos: OEE-Mincit).

Que la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 ha afectado las finanzas de las entidades territoriales, disminuyendo su perspectiva de ingresos y ha dificultado su planeación presupuestal.

Que el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, mediante oficio D.P. 052, remitieron al Director General del Departamento Nacional de Planeación, unas consideraciones sobre el cumplimiento de las exigencias legales para el trámite de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el cual se ha visto afectado por la situación de la pandemia.

Que estos hechos notorios e irresistibles para todos los habitantes del territorio nacional dan cuenta del creciente deterioro de la situación económica y social actual que afecta de manera directa a los derechos de la inmensa mayoría de la población.

Que de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente nos encontramos ante una crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020, y que además constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados, debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgos de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía. Lo anterior, aun cuando en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 417 de 2020, se tomaron medidas tendientes a fortalecer y apoyar a las grandes, medianas y pequeñas empresas con el fin de lograr la estabilidad de los empleos, así como a los trabajadores formales e informales en el país.

Que es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación nunca antes vista en su historia que ha generado unos hechos inesperados e inusuales mucho más graves de lo razonablemente previsible que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional y las que fueron tomadas de manera extraordinaria en el Decreto 417 de 2020, toda vez que la extensión del aislamiento obligatorio ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, por lo que todo lo anterior evidencia que el presente decreto declarativo de emergencia cumple de manera suficiente el primer elemento fáctico de estudio por parte de la Corte Constitucional.

## 2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que si bien es cierto que en la motivación del decreto 417 de 2020 se hizo un exhaustivo análisis de la gravedad de la situación que ha generado la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 tanto desde el punto de vista de salud pública, como de los efectos económicos

que ello comporta, también lo es que la realidad observada luego de dos meses de estar enfrentando esta situación con todas las herramientas constitucionales y legales -ordinarias y extraordinarias otorgadas en la primera declaratoria de emergencia- los efectos a la fecha han sido mucho más gravosos de lo, que inicialmente se podía prever. En efecto, la duración del aislamiento preventivo obligatorio y con ello la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas e incluso grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva.

Que, igualmente, la limitación de la realización de las pruebas del nuevo coronavirus Covid19 debido a la dificultad para la adquisición de los reactivos por la alta demanda mundial y la prohibición de su exportación por los distintos países debido a su necesidad, dificulta tener un acierto más exacto respecto al número de contagiados con el nuevo coronavirus Covid-19, lo que deviene además en la consecuente postergación del aislamiento obligatorio, que como se indicó agrava la situación laboral de los trabajadores.

Que una de las principales medidas que se han adoptado, es la de decretar un aislamiento preventivo obligatorio, el cual, obviamente, ha generado que la población deba quedarse en sus residencias, limitando en un porcentaje superior al 27% la actividad productiva del país.

Que todo lo anterior, ineludiblemente deviene en una crisis laboral impensable e inimaginable, ya que si bien se establecieron ayudas y mecanismos para apoyar el teletrabajo y otras medidas, muchas empresas no han podido desarrollar sus funciones a cabalidad o sólo las han desarrollado de manera limitada lo que ha traído consigo los índices de desempleo más altos de la última década, el cierre parcial o total de grandes, medianas y pequeñas empresas, la disminución de los recursos dispuestos para apoyar a las mismas y a los trabajadores formales e informales y así mitigar la crisis del nuevo coronavirus Covid-19, lo que evidencia el aumento de las necesidades de apoyo financiero por parte del Estado.

Que, en marzo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional se incrementó en 1.4% frente a febrero, siendo este el mayor incremento registrado desde febrero de 2004 y el segundo más alto registrado desde 2001. De igual manera, en marzo de 2020 se reportó una destrucción de cerca de 1,6 millones de empleos con respecto al mes anterior, lo que corresponde al mayor incremento en dicho indicador desde que se tienen cifras comparables. Las solicitudes de suspensión tanto de actividades, como de contratos y despidos colectivos - con corte al 15 de abril de 2020- han aumentado 30 veces frente al registro de todo 2019, lo que anticipa un deterioro aún mayor del mercado laboral en los próximos meses. De hecho, las perspectivas de los analistas (al 14 de abril) sugieren un significativo aumento en la tasa de desempleo en 2020, con proyecciones del orden del 15% al 20%. En cualquier escenario esta sería la tasa de desempleo más alta desde 2002. (Fuente: DANE, Ministerio de Trabajo).

Que la evidencia empírica sugiere que los empleados que han perdido su empleo a través de un despido se enfrentan a peores perspectivas de recontractación y menores salarios. Asimismo, estos impactos persisten en el mediano plazo, y se materializan a través de tasas de desempleo mayores y más duraderas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Canziani & Petrongolo 2001, Stevens 2001, Eliason & Storrie 2006).

Que según las cifras reportadas por las Cajas de Compensación Familiar en el mes de abril y los ejercicios realizados por el Ministerio del Trabajo, con los recursos de los aportes parafiscales disponibles en el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC, las Cajas de Compensación Familiar pueden atender aproximadamente a 104.000 personas cesantes con beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante, de que trata el artículo 6 del Decreto 488 de 2020, disponibilidad que se ve altamente superada por las 454.000 postulaciones y 47.200 beneficiarios ya asignados con corte al 27 de abril de 2020, todo lo cual manifiesta las presiones sobre el mercado laboral y la necesidad de brindar un alivio a -las familias cesantes en su flujo de caja.

Que, el sector aeronáutico y turístico ha tenido una reducción prácticamente del 100% ante la imposibilidad de que los habitantes del territorio se puedan desplazar fuera de sus hogares.

Que como consecuencia del aislamiento obligatorio la prestación del servicio público de transporte se encuentra afectada debido a una reducción que supera el 60%.

Que el aislamiento preventivo obligatorio y el cese de la vida social, mientras se conozca la vacuna en contra del nuevo coronavirus Covid-19 o se establezca un manejo farmacológico, aún a pesar de las medidas legislativas adoptadas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, así como a los colombianos ha generado una crisis laboral grave, inminente que afecta gravemente al país, reportándose la tasa más alta de desempleo de la última década, lo que deviene en una recesión económica pormenorizada y generalizada a todos los colombianos en mayor o menor medida.

Que la caída en los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, genera un efecto directo en los recursos de inversión de las entidades territoriales. Según el presupuesto de regalías para el bienio 2019-2020, este sector aportaría más de 24 billones de pesos. En consecuencia, la situación descrita anteriormente frente a este sector ha generado un deterioro en la situación fiscal y económica de las regiones, especialmente frente a la importante necesidad de recursos que requerirán para hacer frente a la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 y para mitigar el impacto de sus consecuencias.

Que a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto 417 de 2020, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha superado cualquier estimación.

Que los hechos descritos anteriormente, así como su gravedad expresada ampliamente, impactan económica y socialmente a la mayoría de la población colombiana.

Que los efectos graves e inesperados de esta crisis, que empeora constantemente, han lesionado de tal manera a todos los trabajadores de Colombia y a la capacidad productiva del país que es incapaz de generar las condiciones para mantener el empleo y todo de lo que ello deriva.

Que es absolutamente necesario e ineludible que se adopten prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

### 3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.

Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

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

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

Que en ese orden de ideas, y ante la evolución negativa que comporta esta crisis y en especial la gravedad de los nuevos efectos que observamos cada día, es imperativo contar con medidas de rango legal que le hagan frente a la nueva situación con la eficacia y eficiencia que necesitan los colombianos en todo el territorio nacional.

Que los efectos de una crisis sin precedentes como la que estamos viviendo afecta fundamentalmente a la población menos favorecida dada la pérdida de sus empleos, la imposibilidad de continuar una amplia gama de la actividad productiva a la que se dedicaran

y consecuentemente la desaparición de sus ingresos.

Que la situación descrita anteriormente conlleva a la necesidad de que el Estado apoye directamente a la población más vulnerable, que ya no cuenta con ingresos y que usualmente no tiene ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan.

Que las normas vigentes, aun aquellas dictadas en desarrollo del Decreto 417 de 2020 se quedan cortas ante la magnitud de los efectos que continua generando la agravación de la Pandemia por el nuevo coronavirus Covid~19,~el cual ha ocasionado un aumento de 1.4% a la tasa de desempleo siendo la más alta en la última década, debido al cese de la vida social, el cierre total o parcial y quiebre de las empresas, el agotamiento de los recursos para apoyo de Jos empresarios, entre otros.

Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos

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

Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se

asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.

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

Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción ya apoyar al sistema educativo.

Que la crisis originada por la propagación del COVID 19 en Colombia, ha resultado en un cambio abrupto y extremado de las circunstancias en las que se deben ejecutar los contratos en los sectores financiero, asegurador, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación. Esto ha generado que la estricta ejecución de tales contratos pueda tener efectos marcadamente nocivos a los derechos de los intereses de los consumidores financieros e inversionistas, y a la protección de los recursos captados del público en sus diferentes modalidades. Considerando que las actividades anteriormente citadas constituyen actividades de interés público conforme al artículo 335 de la Constitución Política, es necesario adoptar medidas para modificar el uso y

destino de las contribuciones y transferencias derivados de esos contratos y en general todas aquellas referidas a aliviar la situación financiera de la población;

Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.

Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores;

Que se fortalecerá y reorganizará el Fondo Nacional de Garantías (FNG), con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas;

Que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis;

Que resulta indispensable, a efectos de generar eficiencia en el uso de los recursos públicos, contemplar mecanismos para enajenar la propiedad accionaria estatal garantizando la democratización de la propiedad con el propósito de atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Que se deben buscar mecanismos legales adicionales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización empresarial, que permitan la recuperación de las capacidades laborales,

sociales, productivas y financieras de las empresas, y de liquidación judicial de las sociedades para retornar rápidamente los activos a la economía de manera ordenada, eficiente y económica.

Que en el sector minero - energético se hace necesario adoptar medidas que busquen entre otras, garantizar la prestación efectiva del servicio dándole cumplimiento al principio de solidaridad, generar equilibrios ante las cargas y efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 para los distintos agentes de la cadena productiva y para los usuarios, hacer más eficientes y sostenibles los mecanismos, costos y tarifas asociados a la prestación de los servicios públicos y a las actividades del sector minero - energético, así como establecer mecanismos de priorización, reducción, reestructuración y racionalización en trámites, procedimientos y procesos que permitan mitigar los impactos de la emergencia en relación con los servicios y proyectos asociados a dicho sector.

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

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se debe autorizar al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad cuando ello sea necesario para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que se le debe permitir a las entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial, así como de efectuar una actualización y racionalización de los mismos una vez superada la pandemia;

Que en consideración a la necesidad de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, es necesario adoptar medidas y reglas especiales en relación con el Sistema General de Regalías, de forma que su administración y usos se ajuste a la realidad social y económica que viven las entidades territoriales y sus habitantes, en razón de la emergencia y sus consecuencias.

Que, igualmente, se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento;

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se debe autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias;

Que en mérito de lo expuesto

DECRETA:

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

vigencia de este decreto.

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

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

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

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a los 6 MAY 2020

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

La Ministra del Interior,

Alicia Victoria Arango Olmos

La Ministra de Relaciones Exteriores,

Claudia Blum de Barberi

Alberto Carrasquilla Barrera

La Ministra de Justicia y del Derecho,

Margarita Leonor Cabello Blanco

El Ministro de Defensa Nacional,

Carlos Holmes Trujillo García

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Rodolfo Enrique 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,

La Ministra de Educación Nacional,

María Victoria Angulo

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,

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe

La Ministra de Transporte,

Ángela María Orozco Gómez

La Ministra de Cultura,

Carmen Inés Vásquez Camacho

La Ministra de Ciencia y Tecnología,

Mabel Gisela Torres Torres

El Ministro del Deporte,

Ernesto Lucena Barrero

## SEGUNDO ANEXO

Intervenciones en el control de constitucionalidad del Decreto 637 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”

A continuación, se detallan las intervenciones recibidas en el trámite del Decreto Legislativo 637 de 2020, en el orden en que fueron presentadas:

### 1. Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa<sup>191</sup>

A partir del recuento de las afectaciones que ha producido la pandemia por Covid-19 en los resguardos Yukpa, estas autoridades proponen la inexecutable de la norma y, de manera subsidiaria, la exequibilidad condicionada. Para este pueblo, las facultades extraordinarias

otorgadas al Gobierno Nacional deben servir para proteger a las personas más vulnerables, tal como ocurre con las comunidades indígenas. Consideran que el Presidente de la República ha adoptado medidas a corto plazo sin advertir los efectos del coronavirus sobre las comunidades nómadas y dispersas, a lo que suman la insuficiencia de acciones dirigidas a garantizar sus derechos a la salud y la seguridad alimentaria. De acuerdo con esto, consideran que la razonabilidad de la declaratoria del segundo estado de emergencia no puede contener solo una connotación económica, sino que debe favorecer a la población más afectada por los efectos imprevisibles de esta enfermedad.

## 2. Héctor Julio Troncoso León<sup>192</sup>

Para el interviniente representa un tratamiento injustificado acudir a las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 215 de la Constitución de 1991, a efectos de combatir los efectos por la pandemia por Covid-19, cuando respecto de otras enfermedades respiratorias, con similar tasa de contagio y mortalidad, el Gobierno Nacional no acudió a la figura de estado de emergencia. Con base en este argumento, solicita la inexecutable del Decreto 637 de 2020.

## 3. Comisión Colombiana de Juristas<sup>193</sup>

Primero, al tratarse de la segunda declaratoria de estado de emergencia por causa del Covid-19, el juicio de constitucionalidad debe ser más estricto. A su juicio, el Gobierno Nacional ya tuvo la oportunidad de adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos sociales y económicos de la pandemia, de modo que, a mayor conocimiento e información sobre la enfermedad e impactos de las medidas adoptadas para enfrentarla, mayor capacidad de previsión y debida planeación gubernamental.

Segundo, en el contexto de los estados de excepción es imperioso mantener el equilibrio entre los poderes públicos. Sin embargo, el Congreso de la República está lejos de aprobar un marco normativo para conjurar la situación de salud pública y tampoco ha realizado una labor de control político sobre las facultades extraordinarias del Gobierno. A lo que se suma, las pocas medidas gubernamentales orientadas a ese fin.

Tercero, considera el Gobierno debe adoptar medidas que resulten suficientes para garantizar el mínimo vital y la satisfacción de las necesidades básicas de la población vulnerable, como ocurre con los riesgos desproporcionados que enfrenta la población privada de la libertad y los sujetos en situación de vulnerabilidad.

#### 4. Eudoro Echeverri Quintana<sup>194</sup>

El ciudadano plantea la inexecutable del Decreto 637 de 2020, que declara el segundo estado de emergencia, al estimar que representa un detrimento injustificado de las facultades de los poderes públicos. Desde su perspectiva, el Gobierno Nacional utiliza de manera indebida las potestades del artículo 215 constitucional, al omitir la prórroga del primer estado de emergencia y, al contrario, adoptar un nuevo decreto sobre la misma base fáctica. En ese sentido, considera que esta Corporación debe reflexionar acerca de la constitucionalidad de un decreto legislativo que, por segunda vez, declara un estado de anormalidad a causa del covid-19. De hecho, expresa que el supuesto fáctico entre una y otra declaratoria es el mismo, razón por la cual las circunstancias que fundamentan el DL 637 pudieron resolverse en el primer estado de emergencia, debido a que el Gobierno contó con el tiempo necesario para prever sus efectos sociales y económicos.

#### 5. Olga Lucía Velásquez Nieto<sup>195</sup>

A través de su intervención, la ciudadana defiende la inexecutable del Decreto 637 de 2020. Considera que con las facultades ordinarias del Gobierno Nacional se podía proteger el empleo, a las empresas y a los servicios de comercio, de modo que no era jurídicamente necesario declarar un segundo estado de emergencia. Argumenta que, si el Presidente pretendía proteger el artículo 26 constitucional, no debió determinar la flexibilización de los procesos de reorganización empresarial establecidos por la Ley 1116 del 2006, generando una demolición provocada de la economía. Además, estima la vulneración del derecho fundamental al debido proceso porque los hechos no son sobrevivientes, ni se presentaron datos estadísticos que permitan comparar sus efectos con otras enfermedades respiratorias e infecciosas.

## 6. Federación Nacional de Comerciantes<sup>196</sup>

La institución intervino en el trámite de constitucionalidad del Decreto 637 de 2020 con la finalidad de apoyar su exequibilidad. La mayoría de los argumentos sugieren que la declaratoria del segundo estado de emergencia era inminente, dado que las acciones dispuestas por el Gobierno en el Decreto 417 de 2020, aunque fueron adecuadas para ese momento, por la extensión indefinida de las medidas de aislamiento y el lento retorno a la actividad productiva, ocasionaron circunstancias imprevisibles, que eran necesarias de corregir, a efectos de asegurar la supervivencia de las empresas y la mayor retención posible de empleados.

Para sostener su postura, presenta un panorama del sector comercio que da cuenta de los siguientes hallazgos: (1) uno de cada 3 comerciantes no tiene recursos adicionales para el pago de las nóminas; (2) el 38% del comercio anuncia cierres o ingreso a la Ley de Insolvencia; (3) el 69% de los empresarios tendrá que disminuir su personal entre un 25% y 75%; y (4) el 83% de los comercios no han podido acceder a las facilidades de crédito creadas por el Gobierno Nacional.

## 7. Pedro Alejo Cañón Ramírez<sup>197</sup>

## 8. Fundación Consejo Gremial Nacional<sup>198</sup>

La fundación comparte la exequibilidad de la norma jurídica sustentada en que satisface los requisitos establecidos en el artículo 215 del texto constitucional y, además, demuestra el cumplimiento de los criterios jurisprudenciales para la expedición de un segundo estado de emergencia.

Indica que, es un hecho notorio, que no admite prueba en contrario, la situación económica generada con ocasión de la pandemia covid-19, cuyo origen se deriva de causas naturales, y de manera imprevisible e intempestiva, produce un desbarajuste del sistema económico del país. En esa línea, sostiene que, desde la primera emergencia económica, el impacto ha sido gradual y constante, situación que ha generado daños considerables en el sector productivo, en el mercado laboral y en el sector financiero.

Afirma que, si bien estas circunstancias no son novedosas ni diferentes de las que dieron lugar a la primera emergencia económica, sí han adquirido una connotación más grave a lo esperado inicialmente, pues ante la ausencia de una vacuna que prevenga el contagio, la única medida adecuada para retardar el contagio es el aislamiento preventivo obligatorio, y la duración indeterminada de este tiene efectos graves y negativos sobre la economía y sobre el mercado laboral, con lo cual las medidas extraordinarias adoptadas durante la primera emergencia económica resultaron insuficientes.

## 9. Instituto Internacional de Derechos Humanos y Clínica Jurídica sobre Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Jorge Tadeo Lozano<sup>199</sup>

La institución intervino en el trámite de constitucionalidad para solicitar la inexecutable del Decreto 637 de 2020. Afirma que es inconstitucional la declaración efectuada mediante la norma jurídica, como prórroga indirecta de un estado de emergencia económico, social y ecológico, que comparte una misma entidad y naturaleza con el que fue previamente invocado con ocasión del Decreto 417 de 2020, toda vez que vulnera la primacía constitucional (artículo 4 CP), la limitación de funciones (artículo 121 CP) y requisitos formales y materiales del estado emergencia (artículo 215 CP y 46 LEEE).

Para el interviniente, si se revisa el artículo 215 constitucional, no existe posibilidad de prórroga del estado de emergencia, debido a que el principio de legalidad delimita la competencia estatal a aquello que está expresamente señalado en la constitución. Adicionalmente, considera que es inconstitucional la declaración del estado de emergencia en la modalidad ecológica enunciada en el Decreto 637 del 2020, puesto que es contrario a la unidad de materia, con lo cual, no supera una evaluación de los parámetros causal, objetivo ni instrumental, configurativos de los estados de emergencia (artículo 215 CP, 46 y 47 LEEE).

Por último, señala que la mayor parte del supuesto fáctico proferido en el decreto tiene relación directa con hechos de mantenimiento y agudización de la situación de salud pública, al tiempo que parte de los eventos nuevos están más vinculados con medidas que fueron tomadas durante la declaración previa del estado de emergencia. Concluye entonces que no son hechos novedosos ni impensables y que sometidos al deber de planeación podrían haberse resuelto plenamente.

## 10. John Alexander Pacheco Rangel<sup>200</sup>

Con fundamento en los artículos 23 y 215 de la Constitución de 1991, el ciudadano solicita a la Corte que aprenda de oficio el control de constitucionalidad del Decreto 637 de 2020, en el evento que el Gobierno Nacional no cumpliera con el deber de enviarlo al día siguiente de su expedición.

A través de su intervención, el ciudadano cuestiona la constitucionalidad del Decreto Legislativo 637 de 2020. Considera que la norma no cumple a cabalidad los requisitos materiales exigibles para la declaratoria de un segundo estado de emergencia, haciendo especial referencia a la sobreviniencia del juicio fáctico y a la suficiencia de las vías ordinarias para atender la crisis una vez finalizado el primer estado de emergencia.

Sostiene que la agravación de una situación no es en sí misma una argumentación plausible para declarar un segundo estado de emergencia. Explica que casi un mes antes de la declaratoria del DL 637 era previsible una afectación a la producción económica del país, por lo cual no es dable que el Gobierno Nacional argumente que la afectación a la economía no era previsible y exigía la declaratoria de un segundo estado de emergencia. Al contrario, estima que la disminución significativa de la actividad laboral del país, el aislamiento social obligatorio y todas las situaciones económicas que soportan la norma ya se presentaban desde la primera declaratoria de emergencia. Se trata entonces de consecuencias esperables de la situación, pues no solo sucedieron en Colombia sino en otros países que cumplen con los análisis establecidos por la misma OMS.

Por último, argumenta que los medios ordinarios eran adecuados para continuar con la atención de la situación de salud pública y de sus consecuencias previsibles a nivel social y económico. Esto si se considera que las normas jurídicas expedidas en el marco del segundo estado de emergencia abordan los mismos temas que aquellos previstos en el primero,

incluyendo ampliaciones en algunos, profundizando estrategias económicas en otros.

## 12. Gustavo Bermúdez Castañeda<sup>202</sup>

El interviniente solicita la declaratoria de inexecutable de la norma jurídica sobre la base de considerar que los sucesos que dan lugar a la segunda declaratoria de estado de emergencia son consecuencias previsibles desde el Decreto 417 de 2020. Desde su perspectiva, el Gobierno no demostró de manera específica los motivos por los cuales los hechos que se aducen no podían ser atendidos en su momento con las facultades de excepción otorgadas en virtud del primer estado de emergencia, así como tampoco demuestra la insuficiencia de los medios ordinarios con los que disponía para afrontar los efectos provocados por la pandemia del covid-19.

Insistió en que los argumentos expuestos en el DL 637 no constituyen hechos novedosos, impensables o inusitados, tampoco tienen carácter de sobrevinientes o imprevistos, mucho menos extraordinarios, que ameriten acudir a una segunda declaratoria de emergencia. A su juicio, el Gobierno y todas las instancias públicas tenían conocimiento de los efectos económicos y sociales del coronavirus y, en consecuencia, debieron ser conjurados a través de los diferentes instrumentos emanados del Decreto 417 de marzo de 2020, que establecieron una serie de mecanismos orgánicos, administrativos, tributarios y presupuestales para afrontar la emergencia generada por la pandemia.

## 13. Fernando Franco Hincapié<sup>203</sup>

El ciudadano afirma que el DL 637 de 2020 carece de motivación suficiente y no existe un presupuesto fáctico que lo respalde. Insiste a lo largo de su intervención que se registran por muertos a causa del covid-19 a miles de personas que ya tenían enfermedades graves y fatales, dando la imagen de que el coronavirus es letal, circunstancia que es completamente contraria a la realidad. Al no tener una motivación estructurada en un presupuesto fáctico, indica que no se podía acudir a la declaratoria del segundo estado de emergencia ni expedir los correspondientes decretos y medidas excepcionales que suspenden el orden constitucional.

14. María Camila Garcés Martínez, Santiago Michael Roa Rivera y Daniel Eduardo Londoño de Vivero204

Los ciudadanos comparten la exequibilidad de la norma sustentados en que el DL 637 de 2020 es distinto e independiente al anterior estado de emergencia declarado por el covid-19. Estiman que como consecuencia de las medidas de confinamiento adoptadas por el Gobierno Nacional resulta claro que los sectores de turismo, de trabajo, de industria área y de comercio están sufriendo con mayor gravedad las consecuencias negativas de las medidas adoptadas.

Así, por ejemplo, a través de análisis estadísticos, demuestran como: (i) “Para el mes de abril de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 19,8%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,3%)”; (ii) “El país puede perder aproximadamente 7 billones de pesos del sector turismo, representado en un 2% o más del PIB anual por la significativa reducción de personas que viajan y gastan dentro del país”; y (iii) “Comparando únicamente los meses de abril de 2019 y 2020 -mes en el cual se encontraban vigentes las medidas excepcionales- en lo que tiene que ver con la movilización de pasajeros internacionales se pasó de 1.131.244 a 6.420, lo cual implica una reducción de

1.124.824 de pasajeros, equivalente a una reducción del 99,4%”.

De acuerdo con estas cifras, consideran que la Administración Pública requiere medidas de rango legislativo que contribuyan rápidamente a conjurar la crisis económica y social, como ocurre con los programas de familias en acción, jóvenes en acción y las transferencias de ingreso solidario, que son objeto de la segunda declaratoria de emergencia.

#### 15. Universidad Externado de Colombia<sup>205</sup>

La universidad intervino en el trámite del Decreto 637 de 2020 con la finalidad de apoyar su constitucionalidad. La mayoría de los argumentos sugieren que la norma declara el segundo estado de emergencia con base en hechos nuevos, sucedidos en su mayoría después de la primera declaratoria.

Expone que, mientras la primera emergencia estaba destinada a las cuestiones sanitarias requeridas para atender la pandemia (recursos de salud, contratación hospitalaria, protocolos sanitarios, disponibilidad de personal médico y de salud), la segunda emergencia adopta medidas tendientes a mitigar la crisis inminente de destrucción de puestos de trabajo y permitir que la economía pueda reanudar su actividad sin traumatismos cuando se levante el aislamiento. En ese orden, considera que la segunda emergencia la ocasionaron principalmente dos hechos: la prolongación del aislamiento obligatorio general de la población, las consecuencias desastrosas que ese aislamiento tuvo en las tasas de empleo y por tanto en las proyecciones de crecimiento económico, así como la especial afectación de algunos sectores específicos de la economía nacional, como el turismo y el transporte público.

## 16. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado206

La entidad comparte la exequibilidad de la norma sustentada en el carácter imprevisible del agravamiento de la economía nacional y la consecuente afectación del tejido empresarial, laboral y social. Defiende la idea de que el aislamiento obligatorio de la población ha sido una medida necesaria, pero que ha traído efectos adversos, especialmente de carácter económico, que eran imposibles de atender en la primera emergencia. Explica como la medida de aislamiento tenía una duración inicial de 20 días, pero al prorrogarse en tres ocasiones, para un total de 108 días, ocasionó una crisis nacional que tiene una doble dimensión: de emergencia sanitaria y crisis económica.

Por eso, reitera que el nuevo estado de emergencia no se enfoca solo en los problemas inmediatos de la pandemia, sino que busca sentar las bases que permitan una pronta recuperación de la economía nacional. Así, con soporte en el informe conjunto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, el DANE y el Ministerio de Trabajo, señala que el Estado debe adoptar medidas para contrarrestar el decrecimiento económico que se proyecta en -17.2% para el segundo trimestre del 2020, el más alto en toda la historia del país. De esta manera, concluye el segundo estado de emergencia se inscribe en el ámbito del artículo 333 de la Constitución, que obliga al Estado a intervenir en la economía para racionalizarla y corregir sus fallas y factores que la amenazan.

## 17. Superintendencia Nacional de Salud207

Para el interviniente, hay dos factores que justifican la expedición del decreto de la referencia. El primero: las medidas preventivas de aislamiento obligatorio de las personas habitantes del territorio nacional, para prevenir y mitigar el contagio, han generado un

impacto negativo en la economía, derivadas de su prolongación, trayendo consigo el incremento en la tasa de desempleo. Segundo: la no operación de actividades económicas de sectores como el entretenimiento, turismo, transporte, comercio, ha generado una disminución de los ingresos de las entidades territoriales y una disminución acelerada del PIB.

A su vez, señala en el decreto legislativo existen al menos tres aspectos absolutamente significativos, novedosos e irresistibles: “a) una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, al tiempo que se produce la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico”.

## 18. Universidad Libre de Bogotá<sup>208</sup>

Para el interviniente, el Decreto 637 de 2020 cumple con: (i) el juicio de realidad de los hechos invocados, (ii) el juicio de identidad de dichos hechos como constitutivos de un estado de emergencia y (iii) el juicio de sobreviniencia. Desde esta perspectiva, insiste en que los motivos de la segunda declaratoria son distintos a la primera, pues no solo atienden a los temas de salud pública y mitigación de su propagación, sino que toman en consideración otros hechos relacionados con los impactos en el orden social y económico que han generado las medidas adoptadas para conjurar la crisis, tales como la crisis de la economía nacional, la reducción del crecimiento financiero, las dificultades de las empresas, el incremento de la tasa de desempleo y la afectación de los sectores comercial, turístico, aeronáutico y de transporte.

## 19. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad<sup>209</sup>

Para la institución, aun cuando el Decreto 637 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales del juicio de constitucionalidad, la Corte debe hacer un análisis más estricto que el realizado con el Decreto 417 de 2020, dado que, con el paso del tiempo, la institucionalidad debe encontrarse en mejores condiciones para responder a la coyuntura nacional bajo las reglas ordinarias de la democracia y el estado de derecho.

Esta evaluación exige una mayor carga argumentativa por parte del Gobierno Nacional en, al menos, tres aspectos relevantes. En cuanto al presupuesto de sobreviniencia, debe indicar hasta cuándo se extiende la anormalidad de los hechos y cuáles son los parámetros que debe conocer la sociedad para valorar las herramientas derivadas de una circunstancia excepcional. Frente al presupuesto valorativo, debe demostrar los resultados de las medidas para mitigar la propagación de la enfermedad y las acciones que se diseñaron para responder a corto, mediano y largo plazo con los efectos del coronavirus. Además, en lo que se refiere al presupuesto de necesidad, debe argumentar por qué no acudió al Congreso de la República o hizo uso de las facultades ordinarias para implementar las medidas faltantes.

## 20. Herminso Pérez Ortiz<sup>210</sup>

A partir de referencias normativas históricas, justifica materialmente la expedición del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que actualiza el estado de emergencia declarado por medio del Decreto 417 de 2020. Para el interviniente, en el caso de los estados de emergencia no se deban aplicar los términos de vigencia de los estados de conmoción interior, ya que el artículo 215 de la C.P. establece un término específico en el que pueden

ser dictados. Así, señala que, tratándose del estado de emergencia, la Constitución prescribe que su declaratoria puede ser hasta de treinta días en cada caso, sin que sumados excedan noventa días en el año. Es decir, que en estos casos siempre debe darse una nueva declaratoria sometida a los controles políticos y jurídicos que establece la Constitución, en los estrictos términos ya indicados.

Adicionalmente, considera que, entre el vencimiento del primer periodo y la declaración del segundo, solo mediaron veinte (20) días calendario, cuyo lapso es muy precario para evaluar el impacto efectivo de las medidas adoptadas, en especial de aquellas destinadas a intervenir activamente en la economía y contrarrestar los efectos económicos y sociales de la crisis.

## 21. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo<sup>211</sup>

A través de su intervención, la institución defiende la exequibilidad condicionada del Decreto 637 de 2020, en el entendido de que las medidas ahí anunciadas deben contener un enfoque diferencial que ampare a los grupos de especial protección constitucional. A su juicio, el Estado no puede retroceder en la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el fortalecimiento de las instituciones públicas y la adopción de políticas públicas participativas, que respondan articuladamente a la crisis ambiental y social que ha profundizado la pandemia.

Además, considera que el Gobierno Nacional debe garantizar el funcionamiento de todos los poderes públicos durante la emergencia sanitaria. Señala que el Ejecutivo en todos sus niveles, como del Legislativo, el Judicial y los organismos de control, permitan la realización de los principios de división de poderes, frenos y contra pesos del Estado Social de Derecho. Por esta razón, estima que debe extremarse el control constitucional sobre las normas que se expidan al amparo de vías extraordinarias y la exigencia al Congreso de la República para

que opere como contrapeso a las decisiones del Presidente en el marco del estado de emergencia.

## 22. Academia Colombiana de Jurisprudencia

En ese orden, expresa que la declaratoria del estado de emergencia aduce como fundamento hechos de naturaleza específicamente socioeconómica, que encuentran su causa eficiente tanto en la situación generada por las medidas de mitigación y control que el Estado colombiano ha adoptado, como en la severa afectación de los mercados laboral, financiero y comercial a nivel nacional e internacional. A lo anterior, agrega las secuelas que la afectación de las variables macroeconómicas acarrea para la economía en su conjunto y en especial para las finanzas públicas. Desde esta perspectiva, estima la decisión de declarar nuevamente un estado de emergencia corresponde a una percepción objetiva de la intensidad y peligroso alcance tanto de la pandemia como de los hechos por ella originados.

## 23. Eduard Carvajal Cano

A través de su intervención, el ciudadano plantea la inconstitucionalidad de los desarrollos normativos adoptados en virtud del Decreto Legislativo 637 de 2020. En particular el artículo 1° del Decreto 677 de 2020, que asegura el programa de apoyo al empleo formal, y el artículo 8° del Decreto 770 de 2020, por medio del cual se fija un apoyo para el pago de primas. En su criterio, las anteriores normas jurídicas vulneran el principio de igualdad establecido en el artículo 13 de la constitución. Insiste en que las autoridades gubernamentales priorizan los esfuerzos y recursos económicos para proteger a las grandes compañías, dejando en segundo plano a las pequeñas y medianas empresas, a pesar de que

tienen menor probabilidad para enfrentar los efectos colaterales de la pandemia por covid-19. Sobre esta base, estima que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional dejaron por fuera a miles de empresarios, por el solo hecho de ser personas naturales y tener menos de 3 empleados.

#### 24. Vilma Graciela Martínez Rivera

A través de derecho de petición, solicita a la Corte Constitucional que, en el examen del Decreto 637 de 2020, acuda a la fundamentación científica para reflexionar sobre la condición de cuarentena que en Colombia está generando no sólo afectaciones económicas, sino efectos en la salud mental y física de los ciudadanos, por la prórroga sucesiva de las medidas de aislamiento obligatorio. Afirma que, con soporte en los presuntos efectos del coronavirus, se están tomando medidas de encierro contra la población sana, que dejan de priorizar el derecho a la vida digna de todos los seres humanos.

#### ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-307/20

DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR SEGUNDA VEZ-Escrutinio constitucional cuando existe continuidad y comparten

## fundamentos fácticos (Aclaración de voto)

Cuando se trata de una segunda emergencia que comparte una misma causa y que es relativamente continua, el Gobierno no puede apelar nuevamente al carácter extraordinario de la crisis que pretende conjurar. Con independencia de la autonomía de cada uno de los estados de emergencia, el Ejecutivo debe demostrar con información cierta y presente que las medidas adoptadas en el primer estado de excepción no fueron suficientes a pesar de su propia diligencia. Asimismo, el presidente de la república tiene la carga de probar que la única opción institucional es la declaratoria de un (nuevo) estado de excepción en lugar de las vías ordinarias previstas por el sistema constitucional.

1. Con el acostumbrado y debido respeto por las decisiones de la sala plena de la Corte Constitucional presento aclaración de voto a la sentencia C-307 de 2020. Se trata del análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 637 de 2020 que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio colombiano. La sala plena consideró que el decreto declaratorio del estado de excepción, era constitucional.

1. Como mi voto acompañó la decisión mayoritaria, el objetivo de esta aclaración es plantear otras razones que encuentro fundamentales en el presente análisis. En concreto, me referiré a dos aspectos: i) al aumento progresivo del escrutinio constitucional al que se deben someter los decretos declaratorios de estados de excepción cuando estos son relativamente continuos y comparten fundamentos fácticos y ii) al principio de restauración de la normalidad constitucional en situaciones de emergencia.

El aumento progresivo del escrutinio constitucional de los decretos declaratorios de estados de excepción cuando existe continuidad y comunidad de causas fácticas

1. No cabe ninguna duda de que la crisis causada por el COVID-19 fue sorpresiva para la mayor parte de los Estados. Por esa razón, como muchos otros gobiernos del mundo, el presidente de la república apeló a los poderes de excepción que establece la Constitución y declaró una emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio colombiano. Esa decisión fue avalada por la sala plena de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-145 de 2020.

1. Ahora le correspondió a la Corte Constitucional evaluar la legitimidad constitucional de una segunda declaratoria de un estado de excepción. Aunque el fundamento del Decreto Legislativo 637 de 2020 puso el énfasis en las consecuencias económicas de la crisis, la causa de ambas situaciones de excepcionalidad tuvo un origen común que remitía directamente a la pandemia del COVID-19.

1. De manera que el contexto era el de dos estados de excepción relativamente continuos y que compartían una misma causa. Frente a ese tipo de situaciones, la Corte se debe preguntar si el grado de escrutinio constitucional de cada uno de esos decretos declaratorios debería ser igual o diferenciado. En mi criterio, cuando ha desaparecido el elemento de sorpresa que justifica las medidas de excepción, el tribunal debe ser más exigente en la intensidad del juicio de constitucionalidad y exigir del Gobierno una mayor carga de argumentación.

1. Cuando se trata de una segunda emergencia que comparte una misma causa y que es relativamente continua, el Gobierno no puede apelar nuevamente al carácter extraordinario de la crisis que pretende conjurar. Con independencia de la autonomía de cada uno de los estados de emergencia, el Ejecutivo debe demostrar con información cierta y presente que las medidas adoptadas en el primer estado de excepción no fueron suficientes a pesar de su propia diligencia. Asimismo, el presidente de la república tiene la carga de probar que la

única opción institucional es la declaratoria de un (nuevo) estado de excepción en lugar de las vías ordinarias previstas por el sistema constitucional.

1. Desde luego que la Constitución faculta al Gobierno para decretar hasta noventa días de emergencia en el año calendario distribuidos en periodos de máximo treinta días. Sin embargo, esa posibilidad de continuidad no está exenta de la carga progresivamente más onerosa de justificar las razones para apelar a un segundo o tercer periodo de excepcionalidad. Asimismo, el grado de escrutinio debe ser incrementalmente más exigente como un desincentivo a la excepcionalidad y como un principio de restauración de la normalidad constitucional.

El principio de restauración de la normalidad constitucional en situaciones de emergencia: medidas estructurales e idóneas frente a reacciones urgentes y de corto plazo

1. Por esa razón, el sistema constitucional colombiano establece una serie de previsiones que contienen el desespero social e institucional frente a las emergencias. Además, el objetivo de esos diques constitucionales es evitar que la sociedad sacrifique de manera temporal o definitiva sus más valiosos compromisos con el fin de superar un determinado peligro. Lo que la Constitución le dice a la sociedad es que, incluso los fines más imperiosos (i.e. la preservación de la vida en el contexto de una emergencia) tienen un catálogo limitado de medios a su servicio. Estos encuentran siempre su límite en el principio democrático, la dignidad humana y el respeto por los derechos humanos. No hay ningún mérito, honor o utilidad en superar una emergencia si se han sacrificado los acuerdos sociales fundamentales para lograrlo.

1. Eso significa que la metáfora de Jon Elster cobra la mayor importancia en tiempos de

emergencia. La Constitución funge como un mástil que se construye en momentos de sosiego, calma y tranquilidad. Ese mástil sirve para mantener atada a la sociedad (Ulises) cuando una situación de emergencia (los cantos de las sirenas) le tientan a hacer y justificar aquello que hallaríamos inaceptable en tiempos de normalidad<sup>213</sup>. Resulta siempre necesario advertir que la Constitución es también un pacto ético de los ciudadanos, y que la real valía de su supremacía se signa en tomarse en serio sus diques, sus advertencias y sus rigurosas exigencias de respeto a la misma. Convertir la Constitución en algo que se modifica a placer, o que simplemente puede exceptuarse a la primera voz de alerta, sin que se repare, ex ante, en las consecuencias de así obrar, banaliza su trascendencia y su potencia como elemento de orden y sosiego en una sociedad organizada.

1. No es extraño que una buena parte de la literatura crítica sobre los poderes de emergencia y los estados de excepción haya surgido después del 11 de septiembre de 2001. El constitucionalismo democrático reflexionó sobre la forma como las sociedades reaccionaron a lo que se denominó amenaza terrorista global. Los países más democráticos del mundo aprobaron leyes que no habrían sido aceptadas en otro momento: el acceso de las agencias de seguridad a las comunicaciones privadas, la autorización para el derribo de aviones comerciales por parte de la fuerza aérea en caso de secuestro con fines terroristas y el aumento desproporcionado del gasto y del poder militar. Por eso siempre deben mirarse con alguna desesperanza las soluciones que nacen como conjura del terrorismo, porque casi siempre las primeras sacrificadas son las libertades fundamentales. El terrorismo en las más de las veces alienta el gen autoritario que aun pervive en muchas democracias.

1. En ese contexto, Stephen Holmes hizo un llamado a reflexionar sobre la inutilidad estructural de las medidas viscerales que se adoptan en tiempos de emergencia. En cambio, propuso la idea de que en las excepcionalidades necesitamos calma, deliberación, debate y medidas estructurales. Cuanto más grave es la situación, más pausado y reflexivo debe ser el proceso de decisión para superarla. Como si no fueran suficientes sus propios argumentos, Holmes ofreció el caso de su hija a quien los médicos salvaron la vida en una sala de urgencias de un hospital después de que ella tuviera un grave accidente doméstico. La niña

hoy se encuentra bien debido a que las profesionales privilegiaron la acción pausada y el respeto por los protocolos en lugar de las acciones inmediatas que habrían causado errores potencialmente fatales<sup>214</sup>.

1. Lo anterior me permite señalar que la Corte Constitucional es la encargada de poner las pausas y de introducir la cuota de calma institucional en tiempos de emergencia. El papel del tribunal es garantizar que se reduzcan las reacciones viscerales y se prefieran las reacciones estructurales. En fin, se trata de mantener a la sociedad fiel a sus principios en momentos en que estos son puestos en duda en nombre de la protección de la vida o debido a una emergencia. A la Corte le es exigible la inmensa misión de enviar mensajes claros y contundentes, de que la excepción es una especie de última ratio y que, por lo mismo, es necesario siempre memorar lo que en el país ocurrió en otros tiempos, con el llamado “estado de sitio”, con la específica tarea de siempre advertir de que ello no puede volver a ocurrir.

1. Este rol de la Corte Constitucional no es una decisión de quienes la integran. Se trata de un mandato que deriva directamente de los estrictos límites que la Constitución impone a los estados de excepción, de la exigente regulación de esos mecanismos establecida en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y de la propia jurisprudencia constitucional.

1. En ese marco, considero de la mayor importancia destacar (una vez más y cuantas sea necesario) que los estados de excepción son de uso excepcional. El objetivo de las medidas adoptadas durante su vigencia debe ser la protección de los derechos humanos y la restauración de la normalidad constitucional. Un estado de excepción que consolida la excepcionalidad es, por definición, contrario al sistema constitucional. Además, recuerda el legado de abuso de la figura del estado de sitio durante el siglo xx contra el que claramente reaccionó el constituyente de 1991.

1. De manera que encuentro necesario aclarar que la Corte Constitucional debió analizar si estaban dadas las condiciones para que el Gobierno dejara de propiciar la excepcionalidad y cumpliera su deber de fomentar un retorno a la normalidad constitucional. En concreto, la declaratoria de la segunda emergencia carecía del elemento de sorpresa que acompañaba a la primera. Asimismo, las autoridades del Estado habían tomado las previsiones necesarias para cumplir sus funciones en medio de la situación de pandemia.

1. De mi mayor preocupación resulta el hecho de que se haya omitido que el Congreso de la República se encontraba en funciones. Eso quiere decir que se podría haber promovido una agenda legislativa prioritaria que propiciara una reacción conjunta, coordinada, deliberativamente cualificada y con fines estructurales frente a una crisis que requiere medidas de largo alcance. La inexistencia de esa agenda de emergencia está directamente relacionada con el aumento de las normas aprobadas por el Gobierno en vigencia de los dos estados de excepción.

1. Me parece que la Corte Constitucional no puede ejercer unas supuestas virtudes pasivas en estos casos. De manera que, con independencia de la conclusión a la que hubiera llegado la mayoría de la sala plena, se trata de una valoración constitucional que echo de menos en la sentencia y que, por ende, el tribunal le adeuda a la sociedad. Esa omisión tiene un coste de oportunidad que habría permitido contribuir al restablecimiento de la normalidad constitucional en tiempos en los que la ciudadanía espera la mayor estabilidad de sus autoridades.

1. En definitiva, un mayor grado de escrutinio sobre la segunda declaratoria del estado de excepción, un estímulo institucional (nudge) al restablecimiento de la normalidad constitucional y una función de garantía de las medidas estructurales para superar los retos también estructurales que afronta el país, han debido estar en el centro de las deliberaciones de la Corte Constitucional. Todavía más cuando se trataba de controlar la segunda declaratoria de emergencia derivada de la pandemia causada por el COVID-19.

1. En los términos de esta aclaración de voto, suscribo la posición de la mayoría de la sala plena en la sentencia C-307 de 2020.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

2 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020 y aparece suscrito por el ciudadano Luis Jaime Salgar, que obra como apoderado de la Agencia.

3 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020 y aparece suscrito por la ciudadana Rocío Ramos Huertas, que obra como apoderada de la Superintendencia.

4 El escrito se presentó el 28 de mayo de 2020 y aparece suscrito por el ciudadano Jaime Alberto Canal Sanclemente.

5 El escrito se presentó el 11 de junio de 2020 y aparece suscrito por la ciudadana Lina Torrado Rojas.

6 El escrito se presentó el 6 de julio de 2020.

7 El concepto técnico, que se presentó el 7 de julio de 2020, está suscrito por los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Mary Luz Tobón y Javier Enrique Santander Díaz, profesores de la Universidad.

8 El escrito se presentó el 8 de julio de 2020.

9 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020.

10 El escrito se presentó el 6 de julio de 2020.

11 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Vivian Newman Pont, Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes, Juan Pablo Parra Escobar, Johnattan García Ruiz y Alejandro Jiménez Ospina.

12 El escrito se presentó el 21 de mayo de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escalón y Enith Bula Beleño.

13 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Reinaldo Villalba Vargas, Jomary Ortegón Osorio, Soraya Gutiérrez Argüello, Alirio Uribe Muñoz y Juan David Romero Preciado, miembros del Colectivo.

14 El escrito se presentó el 18 de mayo de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Jaime Luis Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar.

15 El escrito se presentó el 12 de junio de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Edgar Hernán Fuentes Contreras, Laura Vanessa Patiño Ocampo, Ángela Ortiz Aya, Catalina Ramírez Vargas, John Eduard Garzón Ángel, Brenda Archila Dávila, Lisseth Vallejo Cubides y Valentina Coral Fajardo, miembros del Instituto Internacional de Derechos Humanos, y Alejandra Narváez Pardo, Andrés Quintero Ramírez, Santiago Toledo López y Evelyn Betancourt H., miembros de la Clínica Jurídica sobre Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

16 El escrito se presentó el 20 de mayo de 2020 y tiene un video como archivo adjunto.

17 El escrito se presentó el 25 de mayo de 2020.

18 El escrito se presentó el 26 de mayo de 2020.

19 El escrito se presentó el 28 de mayo de 2020.

20 El escrito se presentó el 2 de julio de 2020.

21 El escrito se presentó el 2 de julio de 2020.

22 El escrito se presentó el 6 de julio de 2020.

23 El escrito se presentó el 8 de julio de 2020.

24 El escrito se presentó el 15 de junio de 2020.

25 El escrito se presentó el 9 de julio de 2020.

26 En concreto se refiere a cuatro: 1) la tasa de contagio, el comportamiento del virus y su impacto en el sistema de salud; 2) el confinamiento como una estrategia necesaria para evitar la propagación del virus; 3) el impacto de la pandemia en el empleo, la economía y el aparato productivo; y 4) la agravación de la crisis por la caída en el precio del petróleo y su impacto.

27 Antes de la vigencia de la Constitución de 1991, la doctrina mayoritaria de la Corte Suprema de Justicia era la de que no tenía competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad material del decreto que declaraba un estado de sitio o un estado de emergencia, que era como entonces se denominaba a lo que ahora se conoce como estados de excepción, por considerar que se trataba de actos políticos. Por tanto, su actuación se circunscribía a la verificación de unos presupuestos formales.

28 La competencia para ejercer un control oficioso de constitucionalidad del decreto que declara un estado de emergencia económica, social y ecológica o de grave calamidad pública, ha sido calificada por este tribunal, en las Sentencias C-049 de 2012 y C-173 de 2014, como una competencia atípica. El decreto que declara un estado de excepción se ha considerado como un decreto legislativo, entre otras, en la Sentencia C-802 de 2002, dado que por medio de él se produce una auto habilitación para legislar.

29 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-001, se declaró exequible el Decreto 333 de 1992, por el cual se había declarado un estado emergencia social, debido a una perturbación significativa del “clima laboral en el sector oficial”, causada especialmente por “la falta de alza oportuna de los salarios”. En esta sentencia salvó su voto el Magistrado Ciro Angarita Barón, porque los hechos en los que se fundaba la declaratoria, a su juicio, no son sobrevinientes ni tienen la gravedad exigida por la Constitución, la jurisprudencia y la doctrina.

30 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-004, se declaró exequible el Decreto 680 de 1992, por el cual se había declarado un estado emergencia económica y social, debido a la afectación grave de la prestación eficiente del servicio público de energía eléctrica, causada por un fenómeno natural calificado como “agudo verano”. En esta sentencia aclaró su voto el Magistrado Ciro Angarita Barón, para destacar la importancia que tiene asumir, sin vacilaciones, un control material de constitucionalidad del decreto que declara un estado de excepción.

31 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-058, se declaró exequible el Decreto 1178 de 1994, por el cual se había declarado un estado de emergencia por razón de grave calamidad pública, debido a los daños producidos por dos fenómenos naturales: el sismo que tuvo como epicentro al Municipio de Toribio en el Departamento del Cauca y a los desbordamientos de varios ríos y avalanchas ocurridas en varios municipios de los Departamentos del Cauca y del Huila. En esta sentencia aclararon su voto los Magistrados Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Hernando Herrera Vergara, por considerar que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de fondo sobre las razones que llevan al gobierno a declarar un estado de excepción.

32 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-087, se declaró inexecutable el Decreto 80 de 1997, por el cual se declara un estado de emergencia económica y social, debido a los problemas macroeconómicos causados por una “persistente revaluación del peso frente al dólar”. Se precisó, además, que los efectos de la declaración de inexecutable se producirían a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia. En esta sentencia salvaron y aclararon su voto los Magistrados Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Fabio Morón Díaz, y lo aclaró el Magistrado Hernando Herrera Vergara. El salvamento de los tres magistrados antedichos, se funda en que el control de constitucionalidad de este decreto debe ser estrictamente jurídico y que, por tanto, no puede ocuparse de la conveniencia u oportunidad de la declaración del estado de excepción, pues esto le corresponde al Congreso de la República; en cuanto a sus aclaraciones, los Magistrados Jorge Arango Mejía y Fabio Morón Díaz coinciden en destacar que la Corte no tiene competencia para conocer de fondo las razones que llevan al gobierno a declarar un estado de excepción, y el Magistrado Carlos Gaviria Díaz señala que la Corte sí tiene dicha competencia, sólo que en este caso específico no correspondía declarar la inexecutable de la norma examinada. El Magistrado Hernando Herrera Vergara aclara que, si bien había

discrepado en cuanto a reconocer la competencia en comento, acata la posición mayoritaria y, conforme a ella, comparte el análisis hecho en la sentencia.

33 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-103, se declaró exequible de manera condicionada el Decreto 2330 de 1998, por medio del cual se declara un estado de emergencia económica y social, debido a las consecuencias que en la economía y, en especial, en el sector financiero, causó la crisis financiera internacional. El condicionamiento fue que el decreto es exequible “sólo en relación y en función de las personas y sectores materialmente afectados por las circunstancias críticas a que éste alude y que son exclusivamente los siguientes: los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC; el sector de las organizaciones solidarias que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito, se encuentren o no intervenidas o en liquidación; y, las instituciones financieras de carácter público”. Respecto de lo demás, el decreto se declaró inexecutable. En esta sentencia salvaron su voto los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo, y lo aclararon los Magistrados Martha SÁCHICA Méndez y Carlos Gaviria Díaz. El salvamento se fundó en que con lo resuelto en la sentencia se desbordó la competencia de la Corte y se asumió “la posición que corresponde al Presidente de la República para declarar una emergencia económica y social distinta a la declarada por el primer mandatario”, cuando en realidad ha debido declararse inexecutable. La aclaración de la Magistrada Martha SÁCHICA Méndez se centra en que no encuentra posible escindir los motivos para declarar el estado de excepción, pues al hacerlo se estaría ante el riesgo de asumir competencias propias del Presidente de la República. La aclaración del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, se remite al salvamento que hizo en la sentencia anterior y, pese a criticar la consistencia de la posición de la mayoría, respalda la decisión “en beneficio del mismo estado de excepción”.

34 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-107, se declaró exequible el Decreto 195 de 1999, por medio del cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, debido a las consecuencias causadas en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, por el fenómeno natural del terremoto que tuvo epicentro en el Municipio de Córdoba en el Departamento del Quindío.

35 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-136, se declaró exequible el

Decreto 4333 de 2008, por el cual se declara un estado de emergencia social, debido a las consecuencias sociales causadas por la proliferación desbordada de varias modalidades de captación o recaudo masivo, no autorizadas, de dinero del público. En esta sentencia salvo su voto el Magistrado Jaime Araújo Rentería por considerar que las herramientas ordinarias eran idóneas para hacer frente a la crisis.

36 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-145, se declaró inexecutable el Decreto 4704 de 2008, por el cual se declaró un estado de emergencia social, debido a las consecuencias sociales generadas por la captación o recaudo masivo, no autorizado, de dinero del público.

37 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-152, se declaró inexecutable el Decreto 4975 de 2009, por el cual se declaró un estado de emergencia social, debido al deterioro de la liquidez de entidades e instituciones prestadoras de servicios de salud y, en general, del sistema de seguridad social en salud, causado por el crecimiento abrupto y acelerado de la demanda de servicios y medicamentos no incluidos en los planes obligatorios de salud. Los efectos de la decisión se diferieron respecto de las fuentes tributarias de financiación, lo cual se establecería en concreto, en los fallos sobre los respectivos decretos legislativos. En esta sentencia salvaron su voto los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Humberto Antonio Sierra Porto, Luis Ernesto Vargas Silva y Jorge Iván Palacio Palacio. Los salvamentos fueron parciales y se refirieron a la decisión de diferir los efectos de la declaración de inexecutable.

38 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-167, se declaró executable el Decreto 2693 de 2010, por el cual se declaró un estado de emergencia social, debido a las consecuencias generadas por la crisis en las relaciones internacionales con la República de Venezuela. En esta sentencia salvaron su voto los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva, por considerar que no se superaban los juicios fáctico, valorativo y de suficiencia.

39 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-171, se declaró executable el Decreto 4580 de 2010, por el cual se declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, debido a los desastres causados por el fenómeno natural de "La niña". En esta sentencia aclararon su voto los Magistrados María

Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Pinilla Pinilla. Las aclaraciones fueron sobre la necesidad de profundizar el análisis de sobrevivencia frente a fenómenos naturales que son relativamente previsibles y sobre la necesidad de distinguir, al aplicar el análisis, entre el juicio de conexidad material y el juicio de finalidad.

40 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-197, se declaró inexecutable el Decreto 20 de 2011, por el cual se declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, debido a los efectos causados por el fenómeno natural de “La niña”.

41 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-210, se declaró executable el Decreto 1770 de 2015, por el cual se declaró un estado emergencia económica, social y ecológica en parte del territorio nacional, debido a las consecuencias generadas por la adopción en la vecina República de Venezuela de un estado de excepción, entre las cuales se destaca la deportación y expulsión de personas, la restricción al comercio, a la industria y al transporte. En esta sentencia el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio aclaró su voto, porque si bien comparte la decisión, considera que en ella se flexibilizó el juicio de constitucionalidad, que debe ser riguroso.

42 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-223, se declaró executable el Decreto 601 de 2017, por el cual se declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa, debido a las consecuencias de una avalancha causada por la creciente de varias quebradas y de los Ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco.

43 En esta sentencia, proferida en el trámite del Expediente RE-232, se declaró executable el Decreto 417 de 2020, por el cual se declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica, debido a los efectos sanitarios y económicos causados por la pandemia del COVID-19.

44 Respecto de estos parámetros de juzgamiento, en esta sentencia se seguirá lo que acaba de sostener este tribunal en la Sentencia C-145 de 2020. Por tanto, se hará referencia a las decisiones más recientes sobre la materia, como las Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-843 de 2010, C-252 de 2010 y C-135 de 2009.

45 Sentencia C-939 de 2002.

46 En la Sentencia C-466 de 2017, se sostuvo: “La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de dichos estados. (...) Dicha naturaleza (...) se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la LEEE, así como mediante sus especiales sistemas y dispositivos de control político y judicial”.

47 Ibidem. Artículo 9º de la Ley 137 de 1994.

48 En determinadas modalidades de estados de excepción el derecho internacional humanitario (DIH). Artículo 3 Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción).

50 La Corte decide sobre constitucionalidad de decretos legislativos (arts. 214 numeral 6, 215 parágrafo y 241 numeral 7 de la Constitución y art. 55 de la Ley 137 de 1994).

51 El Gobierno debe enviar a la Corte al día siguiente de su expedición los decretos legislativos. Si no lo hiciera la Corte aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento. Arts. 214 numeral 6 y 215 parágrafo de la Constitución y art. 55 de la Ley 137 de 1994. Este control judicial de constitucionalidad de los decretos legislativos, a su vez, se complementa con el control automático de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para todas aquellas medidas administrativas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos. Cfr., Sentencia C-466 de 2017.

52 La Corte debe verificar que los decretos cumplan los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción. Cfr., Sentencias C-004 de 1992 y C-179 de 1994, que examinó el proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción.

53 La ciudadanía podrá intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los decretos legislativos objeto de control. Además, debe rendirse concepto por el Procurador General de la Nación.

54 La Corte decide definitivamente sobre constitucionalidad de decretos legislativos (arts. 214 numeral 6 y 241 numeral 7 de la Constitución). Por lo tanto, una vez se pronuncie sobre la constitucionalidad de los decretos estos no pueden ser objeto de un nuevo examen de

constitucionalidad.

55 Se debe salvaguardar el Estado de derecho, el principio democrático, la separación de poderes y la primacía de los derechos inalienables de la persona, entre otros. Por la trascendencia y repercusiones constitucionales que tiene la declaratoria del estado de emergencia, el control que ejerce la Corte parte de aplicar un estándar de escrutinio estricto para determinar de forma minuciosa el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que la Carta Política impone a tal acto jurídico. La doctrina constitucional ha desarrollado un test específico sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia, que se diferencia en su estructura y componentes del test aplicable a los decretos de desarrollo (formalmente: firma del Presidente de la República y los ministros, motivación y temporalidad. Materialmente: presupuestos de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad, no discriminación, entre otros). Cfr., Sentencia C-670 de 2015.

56 El artículo 215 de la Constitución señala: “El Congreso 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. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.” Ibidem. Cfr., Sentencias C-216 de 2011 y C-386 de 2017.

57 Sentencia C-156 de 2011. Cfr., Sentencia C-670 de 2015.

58 Ibidem. En la Sentencia C-216 de 2011 se sostuvo que en la experiencia histórica de la Constitución de 1886 se había verificado el abuso de las medidas de excepción, a través del artículo 121, sobre el estado de sitio, por lo que el Constituyente de 1991 dispuso que este tipo de instrumento solo habrá de emplearse en situaciones extraordinarias, revistiendo por tanto un carácter de excepcionalísimo.

59 Cfr. sentencia C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras.

60 Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

61 Sentencias C-670 de 2015 y C-156 de 2011.

62 El artículo 215 de la Constitución señala entre otros aspectos: “El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia”.

63 Artículos 215 de la Constitución y 8º (justificación expresa de la limitación del derecho), 11 (necesidad) y 12 (motivación de incompatibilidad) de la Ley 137 de 1994.

64 Sentencias C-670 de 2015 y C-004 de 1992.

65 Cfr., Sentencia C-216 de 2011.

66 Sentencia C-386 de 2017.

67 Cfr., Sentencias C-670 de 2015 y C-004 de 1992.

68 En esta sentencia, la Corte revisó la constitucionalidad del Decreto 4704 de 2008 que declaró el estado de emergencia, por la actividad de los captadores o recaudadores de dinero del público en operaciones no autorizadas por el Estado.

69 Sentencia C-135 de 1996.

70 Cfr., Sentencia C-216 de 2011.

71 Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

72 Artículos 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cfr., Sentencias C-670 de 2015, C-135 de 2009 y C-802 de 2002.

73 Artículo 213.

74 Cfr., Sentencias C-386 de 2017. C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de

2010 y C-135 de 2009.

75 Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

76 Hasta por un lapso de 30 días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras.

77 Artículo 215 de la Constitución.

78 Sentencias C-156 de 2011, C-179 de 1994

79 Sentencias C-156 de 2011, C-366 de 1994 y C-447 de 1992.

80 Sentencia C-386 de 2017.

81 Cfr., Sentencia C-216 de 2011. Arts. 4º del PIDCP y 27 de la CADH.

82 Cfr., Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras.

83 Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

84 Cfr., Sentencias C-252 de 2010 y C-135 de 2009.

85 Sentencia C-216 de 1999 en la cual estudio el Decreto 195 de 1999 que declaró la emergencia por grave calamidad pública atendiendo el terremoto acaecido en el eje cafetero. Cfr., Sentencia C-366 de 1994.

87 Distinto a lo que se produce regular y cotidianamente, esto es, sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante el empleo de sus competencias normales.

88 Cfr., Sentencias C-466 de 2017, C-386 de 2017 y C-216 de 2011.

89 Sentencia C-135 de 2009.

90 Artículo 215 de la Constitución y Ley 137 de 1994.

91 Inciso primero del artículo 215 superior.

92 Inciso segundo del artículo 215 superior.

93 Inciso tercero del artículo 215 superior.

94 Cfr., Sentencias C-156 de 2011 y C-135 de 2009.

95 En la Sentencia C-135 de 2009 se señaló que el control político “si bien se trata de un control institucionalizado (...), tiene un carácter subjetivo en cuanto a su ejercicio está determinado en cada caso por la voluntad del Congreso, pues depende de (este) la iniciación de una actuación de control, su trámite, su decisión y la imposición o no de una sanción al órgano controlado. El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del Presidente (de la República) y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia (...) sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (art. 215 C. P.)”. Cfr. Sentencia C-156 de 2011.

96 Cfr., Sentencias C-004 de 1992, C-156 de 2011.

97 Cfr., Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras.

98 Artículo 215 de la Constitución.

99 Sentencia C-156 de 2011.

100 Sentencia C-135 de 2009.

101 Sentencias C-216 de 2011 y C-135 de 2009.

102 En la Sentencia C-156 de 2011 se sostuvo: “no es lo mismo un error en la apreciación de la gravedad de los hechos o su condición sobreviniente, respecto de lo cual la discrepancia se sitúa en los márgenes admisibles de apreciación, que una equivocación relativa a la realidad o irrealidad de los mismos”.

103 Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

104 Sentencia C-670 de 2015.

105 Artículo 212 de la Constitución.

106 Artículo 213 de la Constitución. Cfr., Sentencia C-156 de 2011.

107 Artículo 189 numeral 4 de la Constitución. Cfr., Sentencias C-216 de 2011, C-156 de 2011 y C-135 de 2009.

108 Artículos 215 de la Constitución y 2º y 46 de la Ley 137 de 1994.

109 En la Sentencia C-252 de 2010 se expuso: “cuando la Corte ha aludido (...) al carácter `sobreviniente` de los hechos, en principio lo ha asimilado a los vocablos novedoso, imprevisible, impredecible e irresistible”. En la misma línea, la Sentencia C-156 de 2011 se refirió a que: “los hechos sobrevinientes son circunstancias graves (...), que pueden tener el carácter de imprevisibles, intempestivos, irresistibles, (...) o inminentes (...)”; en la Sentencia C-216 de 2011 se afirmó: “no se puede establecer que los hechos calificados como de amenaza eran novedosos, imprevisibles, inusitados e impredecibles (...)”; y en la Sentencia C-670 de 2015 se expresó: “el requisito de sobreviniencia exige que los hechos invocados tengan un carácter repentino, inesperado, imprevisto, anormal (...)”.

111 Artículo 2º de la Ley 137 de 1994.

112 Sentencias C-386 de 2017, C-252 de 2010 y C-135 de 2009. En la Sentencia C-156 de 2011 se expuso igualmente: “hechos, que en determinado contexto pueden parecer sobrevinientes, con el tiempo y en la medida en la que el Estado y la sociedad se preparen para su ocurrencia, dejan de serlo”.

113 Sentencia C-156 de 2011 y C-122 de 1997.

114 Artículo 215 de la Constitución. En la Sentencia C-216 de 2011 se sostuvo que no cualquier calamidad pública justifica un estado de emergencia sino aquella que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden.

115 Sentencias C-252 de 2010 y C-135 de 2009.

116 Ibidem.

117 Sentencia C-135 de 2009.

118 Sentencia C-252 de 2010.

119 Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015 y C-216 de 2011.

120 Sentencia C-670 de 2015.

121 El juicio de gravedad de la perturbación o la calamidad pública y de la amenaza ha de reflejarse en la afectación significativa de los derechos a la vida, salud, integridad física, subsistencia digna, trabajo, propiedad, educación, movilidad y circulación, ambiente sano, etc.

122 En la Sentencia C-156 de 2011 se señaló: “Es actual, en la medida que los hechos generadores hayan provocado alteraciones significativas en las condiciones económicas, sociales o ambientales de la población, esto es, la perturbación sea un hecho consumado sin perjuicio de que continúe reproduciéndose o produciendo efectos. Es potencial, cuando los hechos causales sobrevinientes aún no constituyen perturbación sino amenaza de perturbación”.

123 Sentencia C-156 de 2011.

124 Sentencias C-670 de 2015, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009.

125 Sentencia C-004 de 1992.

126 Sentencia C-670 de 2015.

127 “Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.”

128 “Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.”

129 Sentencias C-670 de 2015, C-135 de 2009 y C-122 de 1997.

130 Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-252 de 2010, C-135 de 2009 y C-122 de 1997.

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

132 Sentencia C-252 de 2010.

134 Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010, C-135 de 2009, C-802 de 2002, C-179 de 1994, entre otras. La mayoría de estas prohibiciones adicionales se predicán de los decretos legislativos de desarrollo.

135 Artículos 214 numeral 2 y 5º de la Ley 137 de 1994.

136 Entre las reglas que delimitan la restricción de los derechos y libertades durante el estado de excepción pueden mencionarse: 1) la limitación debe ser la necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (art. 6º, LEEE); 2) no se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, tampoco cometer arbitrariedades so pretexto de la declaración del estado de excepción y se deben establecer garantías y controles para su ejercicio (arts. 6º y 7º, LEEE); 3) debe justificarse expresamente la restricción de los derechos a efectos de demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hace necesaria (art. 8º, LEEE); y 4) la restricción de los derechos y libertades sólo se hará en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad (art. 13, LEEE).

137 Artículos 4º de la Ley 137 de 1994, 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

138 Artículos 215 de la Constitución y 50 de la Ley 137 de 1994.

139 Artículo 214 numeral 3 y 15 de la Ley 137 de 1994.

140 Artículos 7º, 9º a 11 y 13 de la Ley 137 de 1994.

141 Artículos 9º a 11, 13 a 15 de la Ley 137 de 1994 (LEEE). La mayoría de estos principios son predicables de los decretos legislativos de desarrollo.

142 Ver, entre otras, la Sentencia C-216 de 2011, en especial su fundamento jurídico 3.

143 Supra 4.4.1.

144 Páginas 1 a 5.

145 Cfr., artículo 1 del Decreto 417 de 2020.

146 La comunicación a la Secretaría General de las la Organización de Estados Americanos se hizo por medio del Oficio 591/2020. En esta comunicación se informa sobre la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica hecha en el Decreto 637 de 2020, que se remite como anexo; se advierte que el informe se hace para cumplir lo previsto en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y se indica un vínculo web en el cual puede accederse a dicho decreto.

147 La comunicación a la Secretaría General de las Naciones Unidas se hizo por medio del Oficio 20-497 E.

148 Estos documentos fueron allegados al proceso por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, por medio de comunicación del 8 de junio de 2020. En esta comunicación se informa sobre la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica hecha en el Decreto 637 de 2020, que se remite como anexo; se destaca que este estado de excepción durará treinta días calendario y que se dictó “para atender la crisis del COVID-19”; y se precisa que, con fundamento en este decreto, el gobierno “tendrá la potestad de suspender temporalmente los artículos 12, 13, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tal como se permite en el artículo 4 y los referidos artículos del mismo instrumento”.

149 Supra I.

150 Esta sección empieza en la tercera consideración.

151 Al momento de dictarse el Decreto 417 de 2020, ya había en Colombia 75 casos confirmados y en el mundo ya se tenía noticia de 180.159 casos confirmados, 7.103 personas fallecidas y 143 países afectados.

152 Estos hechos, según las consideraciones del Decreto 637 de 2020, son los siguientes: 1) el 7 de enero de 2020, la OMS identificó un nuevo virus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública internacional; 2) el 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social informó sobre el primer caso de COVID-19 en Colombia; 3) el 9 de marzo de 2020, la OMS solicitó a sus miembros adoptar medidas para detener la transmisión y la propagación del virus; 4) el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el brote del COVID-19 como una pandemia; 5) el 12 de marzo de 2020, por medio de la Resolución 385, el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19; 6) el 17 de marzo de 2020, por medio del Decreto 417, se declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica.

153 De estos hechos se da cuenta en el fundamento jurídico 29 de la sentencia.

154 En cuanto a este aserto, el decreto muestra que, si bien el primer estado de emergencia económica, social y ecológica culminó el 16 de abril de 2020, las medidas que disponen en confinamiento se han mantenido vigentes desde el 22 de marzo de 2020, cuando fueron adoptadas en el Decreto 457, hasta la actualidad, merced a lo dispuesto por los Decretos 531, 593 y 636 de 2020. Copia auténtica de todos estos decretos aparece como anexo al escrito por medio del cual se remitió a este tribunal el Decreto 637 de 2020.

155 Estos datos se toman del Instituto Internacional de Finanzas, Oxford Economics, Latin Consensus Forecast.

157 La actualización la hizo el mismo ministerio en otra reunión de dicho comité.

158 Las estimaciones de ocupación son de un 30.2% para marzo, 2.9% para abril y una tasa de ocupación para el año del 24%

159 La caída de pasajeros es del 100% en vuelos domésticos e internacionales. Esta reducción, según expertos en el sector, se traduce en dos millones de pasajeros al mes y puede llegar a ser de dos millones y medio en los meses más críticos.

160 Obra a folio 120 y siguientes.

161 Las pruebas decretadas fueron las siguientes: “2.2. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social se sirva informar cuáles son las proyecciones e impacto sanitario y social en Colombia del COVID-19, en especial, después de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y 2) cuáles son las principales características de la crisis sanitaria, después de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.” Y “2.5. Solicitar al Instituto Nacional de Salud se sirva informar: 1) cuáles son las proyecciones e impacto en la salud pública del COVID-19, en especial, después de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y 2) cuál es el estado actual de la ciencia en el conocimiento, manejo y control del COVID-19.”

162 La sigla SIR significa susceptible, infectado y recuperado.

163 “El número reproductivo efectivo ( $R_t$ ). Es una estimación de la cantidad promedio de personas que cada nuevo caso puede infectar y es un aproximado de la velocidad a la que se propaga el virus. Este valor puede ser afectado por distintas intervenciones, como las medidas de distanciamiento social que se han implementado en el país. En las proyecciones para Colombia se usó un  $R_t$  que inició en 2.28 (sin la implementación de medidas de distanciamiento social), hasta el inicio de la cuarentena: durante la cuarentena este bajó a 1.1 y luego del relajamiento de estas medidas (27 de abril) su valor se incrementó a cerca de 1.37.

Este  $R_t$ . en los diferentes momentos del tiempo, se ha estimado a partir de la información de reporte de nuevos casos diarios a nivel nacional y permite proyectar los casos esperados en el futuro si se mantiene esa tasa de crecimiento o si esta varía. Los casos proyectados se traducen en un número de camas y servicios de salud necesarios, cuyo valor debe ser comparado con la capacidad instalada para evaluar posibles alertas de sobreocupación y colapso del sistema de salud. Este análisis permite anticipar dichas situaciones para evaluar posibles alternativas como el endurecimiento de las medidas de distanciamiento social, para la disminución del  $R_t$ , o aumento en la capacidad disponible (por ejemplo, en las camas de UCI).”

164 “El porcentaje de asintomáticos es la proporción de personas que son portadoras de una enfermedad o infección pero que no experimentan síntomas. Este porcentaje ha sido muy

discutido, y literatura reciente estima que el porcentaje de asintomáticos para COVID 19, podría ser hasta del 80%, es decir que solo el 20% restante presentaría síntomas y requeriría atención en los servicios de salud, algunos de ellos llegando a la hospitalización o el ingreso a Unidades de Cuidados Intensivos. Un porcentaje de asintomáticos de 80% fue el utilizado en las proyecciones que se presentan a continuación”.

165 Obra a folio 104 y siguientes.

166 Las pruebas decretadas fueron las siguientes: “2.1. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se sirva informar cuáles son las proyecciones e impacto económico en Colombia del COVID-19, en especial, después de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.”, “2.3. Solicitar al Ministerio del Trabajo se sirva informar cuáles son las proyecciones e impacto laboral en Colombia del COVID-19, en especial, después de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. // 2.4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación se sirva informar cuáles son las proyecciones e impacto en los principales indicadores económicos y sociales en Colombia del COVID-19, en especial, después de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.”

167 Esta proyección se quedó corta frente a la que efectivamente fue medida por el DANE para el mes de mayo de 2020, que fue la siguiente: una tasa de desempleo del total nacional del 21.4% y una tasa de desempleo para 13 ciudades y áreas metropolitanas del 24.5% Esta información está disponible en el siguiente enlace: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_may\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_20.pdf)

168 Para efectos de proyectar este impacto, en el informe se asume la siguiente definición: “La población en condición de pobreza monetaria hace referencia a la población perteneciente a hogares cuyos ingresos per cápita están por debajo de la línea de pobreza. La línea de pobreza mide el valor de una canasta básica que incluye un componente alimentario y un componente no alimentario. En el caso de Colombia, el valor de la línea de pobreza para el año 2018 fue de \$257.433 pesos. La cifra anterior, traída a valor presente, corresponde a \$275.713 pesos de 2020.”

169 En el informe se considera que: “un hogar está en condición de pobreza extrema cuando su ingreso per cápita está por debajo de la denominada línea de indigencia monetaria. Ésta

representa el ingreso mínimo para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, que tenga los requerimientos calóricos adecuados para no caer en situación de malnutrición. Comparada con la línea de pobreza, la línea de indigencia no contempla el componente no alimentario de la canasta básica. Para el caso de Colombia, en 2018. el valor de la línea de indigencia monetaria fue \$117.605 pesos de 2018, que corresponden a \$125.956 pesos de 2020.”

170 La prueba decretada fue la siguiente: “2.6. Solicitar a la Superintendencia de Sociedades se sirva informar: 1) cuáles son las proyecciones e impacto en los procesos de insolvencia del COVID-19, en especial, después de haber concluido el estado de emergencia declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y 2) en los últimos tres meses, cuántas solicitudes de admisión a procesos de insolvencia se han presentado ante ella.”

171 Lo dicho por la superintendencia se basa en el documento “Actualización Impacto de la Coyuntura del Coronavirus en la Economía Colombiana Superintendencia de Sociedades”, que se anexa al informe.

172 Obra a folio 133 y siguientes.

173 La encuesta de las Cámaras de Comercio, el informe de coyuntura de la ANDI, los boletines técnicos del DANE sobre hoteles, exportaciones, encuesta mensual de comercio, manufacturas con enfoque territorial y seguimiento a la economía, las proyecciones hechas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el documento sobre Balanza de pagos del Banco de la República,

174 El sector del petróleo representa el 7% del PIB, el 56% de las exportaciones, el 34% de la inversión extranjera directa y “aproximadamente el 10% de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central”.

175 La primera emergencia se declaró por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y se extendió hasta el 16 de abril de 2020. La segunda emergencia se declaró menos de un mes después, por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y se extendió hasta el 5 de junio de 2020.

176 Esta declaración se hizo el 11 de marzo de 2020.

177 Esta declaración se hizo por medio de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

178 Fundamento jurídico 6.3.1.3.

179 Supra 4.4.2.1.3.

180 La definición de ambos fenómenos, su análisis, modelos y predicciones pueden encontrarse en el siguiente enlace: <http://www.siac.gov.co/ninoynina>

181 Fundamento jurídico 82.

183 <https://sig.sispro.gov.co/SituacionCovid/>

184 Supra 4.5.2.1.1.

185 Supra 4.5.2.1.1.

186 Fundamentos jurídicos 100 a 104.

187 Por medio de la Resolución 844 de 2020.

188 Por medio de los Decretos 457, 531, 593 y 636 de 2020.

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

190 Carta del Congreso gremial dirigida al Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla con fecha 30 de abril de 2020.

191 El escrito se presentó el 18 de mayo de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Jaime Luis Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar.

192 El escrito se presentó el 20 de mayo de 2020 y tiene un video como archivo adjunto.

193 El escrito se presentó el 21 de mayo de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escalón y Enith Bula Beleño.

194 El escrito se presentó el 25 de mayo de 2020.

195 El escrito se presentó el 26 de mayo de 2020.

196 El escrito se presentó el 28 de mayo de 2020 y aparece suscrito por el ciudadano Jaime Alberto Canal Sanclemente.

197 El escrito se presentó el 28 de mayo de 2020.

198 El escrito se presentó el 11 de junio de 2020 y aparece suscrito por la ciudadana Lina Torrado Rojas.

199 El escrito se presentó el 12 de junio de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Edgar Hernán Fuentes Contreras, Laura Vanessa Patiño Ocampo, Ángela Ortiz Aya, Catalina Ramírez Vargas, John Eduard Garzón Ángel, Brenda Archila Dávila, Lisseth Vallejo Cubides y Valentina Coral Fajardo, miembros del instituto, y Alejandra Narváez Pardo, Andrés Quintero Ramírez, Santiago Toledo López y Evelyn Betancourt H., miembros de la clínica jurídica.

200 El escrito se presentó el 15 de junio.

201 El escrito se presentó el 2 de julio de 2020.

202 El escrito se presentó el 2 de julio de 2020.

203 El escrito se presentó el 6 de julio de 2020.

204 El escrito se presentó el 6 de julio de 2020.

205 El escrito se presentó el 6 de julio de 2020.

206 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020 y aparece suscrito por el ciudadano Luis Jaime Salgar Vegalara, que obra como apoderado de la Agencia.

207 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020 y aparece suscrito por la ciudadana Rocío Ramos Huertas, que obra como apoderada de la Superintendencia.

208 El concepto técnico, que se presentó el 7 de julio de 2020, está suscrito por los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Mary Luz Tobón y Javier Enrique Santander

Díaz, profesores de la Universidad.

209 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020 y aparece suscrito por los ciudadanos Vivian Newman Pont, Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes, Juan Pablo Parra Escobar, Johnattan García Ruiz y Alejandro Jiménez Ospina.

210 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020.

211 El escrito se presentó el 7 de julio de 2020, aparece suscrito por los ciudadanos Reinaldo Villalba Vargas, Jomary Ortegón Osorio, Soraya Gutiérrez Argüello, Alirio Uribe Muñoz y Juan David Romero Preciado, miembros del Colectivo.

212 SCOTUS. Schenck v. Estados Unidos, 249 US 47 (1919)

213 Jon Elster. Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality. Cambridge University Press, Cambridge, 1984.

214 Stephen Holmes. "In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror", California Law Review, vol. 97, núm. 2, 2009, pp. 301-355.