

COMUNICADO No. 21

Mayo 20 y 21 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 417 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE DECLARÓ EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA ORIGINADA EN LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS COVID19, POR CUMPLIR LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADO DE EXCEPCIÓN

I. EXPEDIENTE RE-232 - SENTENCIA C-145/20 (mayo 20)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional

Dado que el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** consta de 16 páginas, no se procederá a su transcripción y en cambio se presentará una síntesis de los contenidos resolutivos.

El decreto declaratorio firmado por el Presidente de la República y los ministros del gabinete, el cual declara el estado de emergencia económica, social y ecológica (EESE) en todo el territorio nacional declaró el estado de emergencia por 30 días; aludió al ejercicio de las facultades para conjurar la crisis; y señaló que adoptará las medidas adicionales necesarias para esos efectos, incluidas las operaciones presupuestales; y determinó la vigencia del Decreto.

2. Síntesis de la providencia

La ponencia aprobada acogió el sistema de estudio que la Corte ha utilizado para el examen de constitucionalidad de los decretos declaratorios del EESE en ocasiones anteriores.

En el presente asunto fueron ordenadas y recepcionadas las pruebas decretadas¹, y cumplido el proceso de intervención ciudadana y del concepto del Procurador², la Corte reiterando su línea jurisprudencial tratándose del estado de emergencia procedió a efectuar un escrutinio integral y estricto sobre el decreto declaratorio.

Sobre los requisitos formales la Sala Plena verificó con fundamento en el acervo probatorio allegado que: i) se firmó por el Presidente de la República y todos los ministros del gabinete; ii) fue motivado adecuadamente; iii) se determinó el ámbito temporal, iv) se estableció el ámbito territorial, v) que no había necesidad de convocar al Congreso, y vi) que se notificó a la OEA y a la ONU. Y que finalmente, el Gobierno remitió oportunamente el Decreto 417 de 2020 para revisión por la Corte.

Para ello, inició el análisis con el **presupuesto fáctico**. Constató que el decreto reseña la existencia de unos hechos (*juicio de realidad*) que afectan la salud pública mundial por el surgimiento del virus denominado COVID-19, que se convirtió en una pandemia y que arribó a Colombia generando una emergencia sanitaria, lo que obligó a tomar medidas preventivas como el aislamiento social y el confinamiento temporal

¹ Auto de pruebas: 24 de marzo (fueron ordenadas 10). Respondieron Presidencia de la República, ministerios de Salud, Hacienda y Trabajo, Instituto Nacional de Salud y Banco de la República.

² Intervenciones en tiempo: exequibilidad (15), exequibilidad condicionada (5), exequibilidad parcial (1), inexecuibilidad (3), sin solicitud (16). Intervenciones extemporáneas: 6. Concepto del Procurador: exequible formal y materialmente.

obligatorio. Esto es, pudo verificarse, generó profundas y trascendentales afectaciones económicas y sociales, sin que el sistema de salud se encontrara preparado para el tratamiento y contención de la pandemia, lo que obligó a arbitrar soluciones no solo en razón de la pandemia sino de la solución de las consecuencias que se desprenden de la misma -orden económico y social-. En torno al *juicio de identidad* se constató que el origen de la situación excepcional no surgió de una interacción política internacional ni de las tensiones sociales internas que pudieran ocasionar un estado de guerra exterior o de conmoción interior. Respecto del *juicio de sobreviniencia* se demostró que se está ante una nueva crisis global de salud pública de origen epidemiológico y/o de procesos ambientales y de base zoonótica. El carácter extraordinario deriva de la incertidumbre a la que está expuesto el mundo y Colombia sobre cuál es la mejor estrategia para enfrentar el contagio, la forma de mitigarlo y de contenerlo. La situación ocasionada por el nuevo coronavirus sobrepasa las permanentes dificultades del sistema de salud no solo por la imprevisibilidad e impredecibilidad, sino por la facilidad y velocidad de propagación, los altos niveles de gravedad y la inexistencia de vacuna o tratamiento específico.

Colateralmente situaciones internacionales como la caída en el precio del petróleo y la incertidumbre de los mercados, directa o indirectamente conectados con la pandemia global, impactan severamente en el país, por lo cual deben ser apreciados como hechos adicionales y circunstancias de agravación del panorama fiscal por su presentación concurrente con la pandemia. En efecto el deterioro del mercado financiero internacional, la menor demanda global y la caída en las perspectivas de crecimiento mundial, producto del temor por la expansión del nuevo coronavirus, repercute de manera necesaria en la economía del país. Así mismo, la situación generada por el coronavirus sobrepasa las dificultades ordinarias del sistema de salud dada la magnitud de los hechos y el crecimiento exponencial.

Seguidamente, la Corte abordó el **presupuesto valorativo** que alude a la gravedad e inminencia que esos hechos comportan y que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, lo que demanda adoptar medidas urgentes para conjurar la crisis.

El gobierno advirtió la evidente la necesidad de ingentes recursos económicos tanto para el sistema de salud como para la implementación de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes; asimismo, aludió al impacto sobre la salud, los mercados nacionales e internacionales, la oferta y la demanda, el empleo en actividades, entre otros, de los comerciantes y empresarios que ven alterados sus ingresos y compromisos, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes, que torna indispensable la adopción de medidas extraordinarias para enfrentarla y para evitar agravar la situación sanitaria y los efectos económicos.

La Corporación pudo establecer que lejos de haber incurrido el gobierno en una valoración arbitraria o en un error manifiesto de apreciación, ejerció apropiadamente sus facultades constitucionales dentro del margen razonable de análisis, para lo cual tuvo en cuenta: i) la grave situación de calamidad pública sanitaria, ii) su crecimiento exponencial, iii) los altos índices de mortalidad, iv) los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social, que involucran afectaciones y amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del país, y graves repercusiones sobre las finanzas del Estado.

Finalmente, **analizó si las atribuciones ordinarias del Gobierno** eran suficientes para conjurar los hechos que han justificado la declaratoria de la emergencia, esto es, se trata de constatar la suficiencia de las competencias gubernamentales ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para conjurar la crisis evidenciada.

La Corte encontró que era necesario adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis, en particular apoyar el sector salud y mitigar los efectos económicos que enfrenta el país. La adopción de medidas legislativas busca mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.

La Corte resaltó que en el pasado el control constitucional tanto del decreto declaratorio como de los decretos legislativos que lo concretan ha sido riguroso y estricto. Y advirtió que en este caso no lo será menos, sin embargo, advirtió la necesidad de flexibilizar algunos de los estándares, ponderando entre la necesidad de esa estrictez en el control, pero también en la visualización de las amplias potestades que posee el gobierno para la mitigación y contención de la crisis; todo ello dentro de un justo equilibrio. Tales razones se hacen evidentes atendiendo los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia que se estudia, la cual se ofrece absolutamente nueva y extraordinaria, y de la que no se tiene noticia por lo menos en lo que va corrido de la vigencia de la Carta Política de 1991.

En tal sentido, la Corte advirtió que será rigurosa en el uso de los *juicios* con los cuales se enfrenta el control constitucional de todos y cada uno de los decretos legislativos, analizando con rigor la conexidad entre las medidas y las razones que justificaron en su día la declaratoria de la emergencia. Al respecto se mostró cómo el Gobierno anunció veintiuna medidas que abarcan diversos sectores económicos, sociales y sanitarios.

3. Decisión

Así las cosas, la Corte declaró la **exequibilidad** del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional".

Sobre la decisión de exequibilidad no se presentaron salvamentos de voto, por lo que la decisión fue unánime.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

Se presentó salvamento parcial de voto por los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** sobre: i) el control político a cargo del Congreso para la salvaguarda del equilibrio de poderes y el principio democrático, y ii) la necesidad de avocar el control automático de los Decretos Ejecutivos por su materialidad de ley, para evitar la elusión constitucional.

Los Magistrados anunciados a pesar de compartir la exequibilidad del decreto declaratorio de la EESE, estimaron absolutamente indispensable que la Corte hubiera hecho énfasis en:

1) Realizar un llamado a prevención con un enfoque solidario, de derechos humanos y de cooperación internacional. Era menester enfatizar en la protección central a la salud, además del trabajo, la educación, la subsistencia, entre otros. El Estado debe hacer los mayores esfuerzos financieros para combatir la pandemia, tomar medidas especiales a favor de poblaciones vulnerables y que las políticas partan de un enfoque diferencial; así mismo, desarrollar hasta donde fuere posible la lucha contra el COVID-19 con base en la mejor evidencia científica disponible, mantener la interdependencia de los derechos humanos, tener en cuenta los principios de igualdad y no discriminación, y observar la transparencia y la información.

2) Asimismo, estimaron que, aunque son factibles y legítimas las restricciones a los derechos y que determinadas medidas de excepción son necesarias y proporcionales *prima facie*, el Estado no puede abusar de los poderes de emergencia por lo que habría de preservarse el equilibrio entre las ramas, a saber, la independencia judicial,

el control político por el Congreso y el ejercicio de sus atribuciones durante la emergencia, y el pluralismo ideológico. De este modo, si bien frente a amenazas al orden público que exigen procedimientos céleres, nítidos y operativos, el sistema democrático puede requerir reducir su magnitud, no puede perderse de vista la esencia que lo caracteriza, por lo que sería indispensable estar vigilante para que se atienda a una real e imperiosa necesidad, que sea temporal o transitoria, y responda a contenidos básicos constitucionales. Aunque la legislación extraordinaria es necesaria ante determinadas circunstancias que exigen legislar de urgencia, la emergencia no constituye un aval ciego y menos una excepción a los controles inter orgánicos. De ahí la importancia de reafirmar un control judicial estricto dado el carácter reglado de las potestades gubernamentales y la garantía del disfrute efectivo de los derechos y libertades. Evitar la intemporalidad de los poderes excepcionales se impone por el control jurídico riguroso a cargo de este Tribunal que evite la auto habilitación inmotivada y perenne para seguir legislando con afectación del principio democrático.

3) A su vez, **era importante destacar la relevancia del funcionamiento y operatividad del Congreso en los estados de excepción**, al corresponder el control político como modalidad inter-órganos, cuyo propósito es alcanzar el equilibrio entre los poderes y fungir como herramienta de legitimidad de las medidas adoptadas durante la excepcionalidad. Ello se hace más evidente en regímenes fuertemente presidencialistas donde la oposición pueda ser inferior a las bancadas que acompañan al Gobierno. Cuando la excepcionalidad dificulta la reunión del Congreso en su sede, tanto el ejecutivo como el legislativo deben trabajar mancomunadamente para que el control político se cumpla cuanto antes y de manera eficaz. Por ello destacaron quienes salvaron parcialmente el voto, que es imperioso ACTIVAR el estatuto de la oposición, para que quienes no hacen parte del gobierno, también usen el espectro electromagnético comunicándose con los ciudadanos respecto de la forma cómo el gobierno está enfrentando la crisis.

4) Era entonces imperioso advertir la necesidad de asumir el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio como expresión del equilibrio entre los poderes y el derecho a la tutela judicial efectiva. Pudo verificarse que los decretos expedidos tienen contenido material de ley, fueron expedidos para enfrentar las causas de la emergencia y firmados por el ejecutivo y sus ministros. Adicionalmente, no se examinaba la validez de la medida de aislamiento adoptada, sino la posibilidad de que la ciudadanía cuente con mecanismos efectivos para la defensa de sus libertades, que como en esta oportunidad han eludido el sistema de controles previsto en el Estatuto Fundamental que se hace forzosa la intervención del Tribunal Constitucional.

No obstante que la Magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** compartió la declaración de exequibilidad del Decreto 417 de 2020, aclaró su voto en relación con algunos de los fundamentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia,

El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservó la presentación de una aclaración de voto en relación con la intensidad del juicio de constitucionalidad que le corresponde a la Corte respecto de una emergencia con las características particulares de la causada por la pandemia de Covid19.