

LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES QUE EN EL SECTOR CULTURA HA PRODUCIDO LA PANDEMIA DEL COVID19 Y ALIVIAR ALGUNAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y FINANCIERAS, RESULTAN COMPATIBLES CON LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y DE LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

IV. EXPEDIENTE RE-247 - SENTENCIA C-153/20 (mayo 28)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 475 DE 2020

(marzo 25)

Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la

Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el plazo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que según el Reporte 63 de la Organización Mundial de la Salud del 24 de marzo de 2020 a las 16:53 horas, con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global había 375.497 casos de contagio confirmados y 16.362 personas fallecidas a causa de la pandemia.

Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 24 de marzo de 2020 a las 9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 378 casos de contagio confirmados y 3 personas fallecidas a causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que dentro de las motivaciones para expedir el Decreto 417 de 2020 se consideró necesario «analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia»

Que, en sentido similar, dentro de las motivaciones para expedir el precitado Decreto se expresó el siguiente considerando: «Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 «Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público» se ordenó el «aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas

(00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.»

Que hasta el s las medidas de confinamientos establecidas por medio del Decreto 457 de 2020, por medio del Decreto 420 de 2020 se encuentran prohibidas «las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020 hasta el sábado 30 de mayo de 2020.

Que conforme lo anterior, se concluye que la suspensión en la realización de eventos de todo tipo afecta a toda la cadena de valor que se articula alrededor de los espectáculos públicos de las artes escénicas y de la exhibición cinematográfica, y por lo tanto, importantes actores del sector cultura (artistas, productores, promotores, escenarios, gestores culturales, exhibidores y managers, entre otros) se encuentran enfrentando situaciones calamitosas no previstas, por lo cual, se hace necesaria la implementación de medidas que contrarresten la situación para evitar afectaciones mayores, tendientes a mantener la liquidez del sector, protegiendo empleos y trazando un camino de reactivación económica sostenida inmediatamente se supere la crisis actual.

Que dentro del ordenamiento jurídico colombiano se cuenta con acciones dirigidas a beneficio de la seguridad social de las personas que acreditan la condición de creador y gestor cultural en Colombia y que adicionalmente se encuentran en rango de población priorizada, adultos mayores, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001 y reglamentado por el Decreto 20h2 de 2017, el cual establece que el 10% de la asignación de los recursos del recaudo de la estampilla "Procultura" de los municipios, distritos y departamentos, deben destinarse de manera exclusiva a beneficio de seguridad social de dicha población.

Que el artículo 127 de la Ley 2008 de 2019 estableció: "Durante la vigencia del 2020 el porcentaje a que hace referencia el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997 será del veinte por ciento (20%)".

Que la población vinculada como creadores y gestores culturales dada las limitaciones existentes para realizar las actividades promocionales con ocasión de la necesidad de aislamiento, dificulta per se obtener con su trabajo recursos para su subsistencia, esto es, su seguridad social, que se traduce entre otros en asistencia médica, es por

Artículo 1. Adiciónese el siguiente párrafo transitorio al artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997:

"Párrafo transitorio. Los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales deberán realizar la apropiación y el giro de los recursos de que trata el numeral 4 del presente artículo, a más tardar el día 30 de abril de 2020, de acuerdo con el "Manual Operativo, por el cual se establecen los procedimientos de acreditación de la condición de creador y gestor cultural, para efectos de la asignación de los beneficios de que trata el Decreto 2012 del 30 de noviembre de 2017" establecido en la Resolución del Ministerio

ello que se hace necesario tomar medidas, extraordinarias que les permitan tener recursos económicos de otra fuente diferente a su trabajo, como lo es el aporte a la seguridad social que proporciona la estampilla "Procultura".

Que, en consecuencia, el derecho al mínimo vital de las personas dedicadas a las actividades artísticas o de gestión cultural se encuentra comprometido, por lo que se requiere que los alcaldes y gobernadores realicen el giro de los recursos de que trata el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, con el fin de contribuir a la seguridad del creador y del gestor cultural.

Que la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de , que trata la Ley 1493 de 2011 tiene destinación específica orientada a la inversión en construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas, por lo que se requiere adopción de una medida que faculte a los entes territoriales para destinar estos recursos con el fin de mitigar los efectos de la parálisis que presenta el sector.

Que dada la imposibilidad de realizar espectáculos públicos y la consecuente afectación económica de la población dedicada a estas actividades, resulta pertinente reorientar la destinación de los recursos de la construcción de parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2012 para apoyar al sector en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación en cualquier modalidad, sea presencial o virtual. Lo anterior en razón a que los agentes culturales ya mencionados se encuentran seriamente impactados comprometiendo su mínimo vital.

Que así mismo, ante la parálisis de la actividad económica en torno a la industria del cine (producción, distribución y exhibición), resulta pertinente otorgar un alivio en la liquidez del sector, por lo que resulta necesario modificar las fechas en las que se debe declarar y pagar la contribución parafiscal.

Que de la misma manera la suspensión de actividades alteró de manera sorpresiva los periodos de cumplimiento, declaración y pago relacionados con la contribución parafiscal y sus deducciones para exhibidores, por lo que se hace necesario flexibilizar de quince (15) a ocho (8) días del respectivo mes, la declaración y el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico.

DECRETA:

de Cultura 2260 de 2018, modificada por la Resolución 3153 de 2019."

Artículo 2. Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 a los municipios y distritos por el . Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente, hasta

septiembre 30 de 2021, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual). Las secretarías de cultura o quien haga sus veces en los municipios y distritos podrán implementar mecanismos ágiles de selección de los proyectos que no deberán superar los 30 días calendario a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 3. Plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los productores responsables de realizar la declaración y pago de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la ley 1493 de 2011, se sujetarán a los siguientes plazos:

1. Para productores permanentes:

- Bimestre enero-febrero: hasta el 30 de septiembre de 2020
- Bimestre marzo-abril: hasta el 30 de septiembre de 2020
- Bimestre mayo-junio: hasta el 31 de octubre de 2020
- Bimestre julio-agosto: hasta el 31 de octubre de 2020

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020.

3. Síntesis de la providencia

El Decreto 475 de 2020, proferido en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica, fue expedido para generar mecanismos tendientes a mitigar los efectos económicos y sociales causados por el COVID-19 y aliviar algunas obligaciones tributarias y financieras en el sector de la cultura. Debido al aislamiento social y a sus consecuencias en la generación de ingresos individuales y colectivos para los protagonistas de las artes escénicas y del sector cinematográfico, el decreto estudiado decidió establecer medidas tendientes a apoyar el pago de la seguridad social de los creadores y gestores culturales, promover la generación de actividades y de proyectos creativos en las artes escénicas -incluso de carácter virtual-; extender las fechas de pago para ciertas obligaciones tributarias, y flexibilizar las condiciones de acceso a beneficios tributarios concretos, esta vez en el sector cinematográfico.

Para ello, el decreto optó por: **(i)** modificar el artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997 -Ley de la Cultura-, al agregarle un párrafo transitorio tendiente a consagrar el deber a cargo de los alcaldes y gobernadores de realizar, hasta el 30 de abril de 2020, la apropiación y el giro del 20% de la estampilla Procultura al Ministerio de la Cultura, con el fin de adelantar los pagos en materia de seguridad social para **creadores y gestores culturales**.

(ii) Modificar la destinación de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de **artes escénicas** (Ley 1493 de 2011) originalmente dirigidos a la construcción y adecuación física de escenarios, hacia el fomento del sector cultural de las **artes escénicas**, en actividades de creación, formación, producción y circulación de espectáculos públicos en cualquier modalidad presencial o virtual. También en materia de **artes escénicas**, el decreto amplió las fechas para el pago de la **contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas** (Ley 1493 de 2011). Finalmente, **(iii)** en cuanto al **sector cinematográfico**, el decreto **(a)** modificó la fecha de pago de la **cuota para el desarrollo cinematográfico** (Ley 814 de 2003) y **(b)** ajustó los requisitos de acceso al beneficio de disminución de la **cuota para el desarrollo cinematográfico**.

2. Para productores ocasionales, las boletas y los derechos de asistencia comercializados y entregados entre marzo y junio de 2020 sujetas al pago de la contribución parafiscal cultural, podrán ser declaradas y pagadas hasta el 30 de septiembre de 2020.

Artículo 4. Plazo para la declaración y el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico. Los responsables de declarar y pagar la cuota para el desarrollo cinematográfico de que trata la Ley 814 de 2003, correspondiente a las actividades realizadas entre los meses marzo y junio de 2020, podrán cumplir con su obligación tributaria hasta el 30 de septiembre de 2020.

Artículo 5. Cortometrajes nacionales y Cuota para el Desarrollo Cinematográfico. Desde el mes de marzo y hasta el mes de junio de 2020, sin perjuicio de otros requisitos previstos en la Ley 814 de 2003, en concordancia con el decreto 1080 de 2015, para la aplicación del beneficio la disminución de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico para los exhibidores, se podrá acreditar la exhibición de cortometrajes nacionales durante ocho (8) días calendario del respectivo mes.

Artículo 6. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

La Corte Constitucional encontró desde una **perspectiva formal** que el Decreto 475 de 2020 cumple plenamente con las exigencias establecidas en la Carta. El decreto fue suscrito por el Presidente y todos los Ministros (se acreditó que la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental estaba encargada de la cartera por enfermedad de la titular). Adicionalmente, la norma se expidió respetando los requisitos de motivación, fue dictada en desarrollo del estado de excepción previamente declarado, fue expedida dentro del término de vigencia del estado de emergencia y se trata de medidas adoptadas en todo el territorio nacional, en los mismos términos de la emergencia declarada.

Desde el punto de **vista material**, la Corte llegó a la conclusión, en **primer lugar**, frente a la medida relacionada con **la seguridad social de los creadores y gestores culturales (art. 1)**, que responde de manera inmediata y eficaz al impacto directo que la crisis genera sobre estos protagonistas del sector cultural y se ofrece como una alternativa válida para limitar la extensión de los efectos adversos del aislamiento social y de la cancelación de eventos culturales masivos, en la economía. En concreto, le ayuda a este grupo poblacional de adultos mayores o de la tercera edad, a disminuir el riesgo relacionado con no poder pagar su afiliación a la seguridad social o cubrir sus necesidades básicas. Se trata entonces de una medida que no es arbitraria, ni discriminatoria, ni ajena a los derechos fundamentales de este grupo poblacional o lesiva de derechos intangibles. A juicio de la Sala, se trata de una medida que cumple con los juicios de *finalidad, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, necesidad y de no discriminación*, y que propugna por asegurar la protección de los derechos sociales de tales personas.

Una vez revisados los juicios de *no contradicción específica, incompatibilidad y proporcionalidad* de esta primera medida, la Sala concluyó que si bien es cierto que el Legislador tiene límites en la disposición de dineros que son parte de las fuentes endógenas de los entes territoriales, la pretensión del decreto de que las autoridades territoriales giren anticipadamente tales recursos no es contraria a la Carta, porque, **(i)** se trata de asignaciones que por disposición de la ley se destinan exclusivamente a la seguridad social de los gestores culturales; de manera tal que el porcentaje que se asigna a los BEPS no es de libre destinación o uso de la entidad territorial; **(ii)** se trata además de recursos que deben ser administrados, conforme a las reglas fijadas por la ley, por lo que la potestad tributaria de las entidades territoriales en este aspecto en concreto, se encuentra limitada; **(iii)** las circunstancias “excepcionales” en las que se tomó la medida están ligadas a la “estabilidad económica interna” de acuerdo con la jurisprudencia y a la igualdad de trato jurídico que debe asegurarse a los beneficiarios de la norma en todo el territorio nacional y, **(iv)** la intervención legal sobre los recursos es mínima, pues de lo que se trata es de adelantar la fecha del recaudo, lo que resulta ser una decisión razonable y necesaria para salvaguardar los intereses de los gestores de la cultura que son adultos mayores o de la tercera edad.

En **segundo lugar**, en cuanto a las medidas relacionadas con el cambio de destinación de parafiscales orientados ahora hacia la *realización de proyectos culturales dentro del mismo sector (art. 2)*, la Corte encontró que responde de manera directa a las necesidades planteadas por el decreto que declaró el estado de excepción, en tanto que el impacto económico a las empresas y organizaciones culturales ha sido grande y la medida promueve nuevos procesos creativos presenciales o virtuales destinados a apoyar a las artes escénicas.

En ese sentido, la Corte encontró que la norma cumple con los juicios de *finalidad, conexidad material, motivación, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, no discriminación y proporcionalidad*, por no ser una medida arbitraria, no restringir derechos, no afectar derechos intangibles, no ser abiertamente desproporcionada y no comprometer *prima facie* el ordenamiento jurídico. En cuanto al juicio de *no contradicción específica*, en lo que concierne al cambio de destinación, la Corte consideró que si bien la Carta prohíbe, en principio, los cambios en la

destinación específica de recursos parafiscales en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, las modificaciones a las destinaciones específicas de recursos parafiscales están permitidas, siempre y cuando respeten la finalidad particular para la que fue concebida la destinación y no supongan beneficiar a un grupo o sector económico o social diferente de aquel sobre el que recae el gravamen. Una exigencia que para la Sala se cumplió, dado que no se alteró la finalidad de beneficiar los espectáculos públicos de las artes escénicas y favorecer a los agentes culturales de ese mismo sector.

En cuanto a la expresión “*hasta septiembre 30 de 2021*” la Sala consideró que no tiene reparos de inconstitucionalidad, porque el artículo 215 de la Constitución permite que, durante los estados de emergencia económica, social y ecológica, se modifiquen en forma transitoria los tributos existentes, medidas que “*dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente*”.

En **tercer lugar**, en lo relacionado con la ampliación de los plazos para el pago de obligaciones tributarias consignada en el artículo 3º del decreto, que recoge la medida relacionada con la modificación transitoria de la fecha de recaudo de la contribución parafiscal de espectáculos públicos contenida en la Ley 1493 de 2011 y el artículo 4º que amplía el tiempo para el pago de la *cuota de desarrollo cinematográfico* en ese ámbito, la Corte consideró que se trata de decisiones que, en consonancia con la crisis enunciada y la pretensión de favorecer la liquidez del sector, mitigan el impacto económico que se genera con el deber de aislamiento, lo que supone que se trata de decisiones del legislador extraordinario que además, superan también los juicios de *finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, no discriminación, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad* y el *juicio de no contradicción*.

Finalmente, en lo que respecta a la modificación relacionada con la reducción de 15 a 8 días calendario para acceder al beneficio de la disminución de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico, prescrita en el artículo 5 del Decreto 475 de 2020, dijo la Corte que también cumple con los juicios de *finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación* y *no contradicción* ya mencionados y que resulta compatible con los esfuerzos de favorecer y ampliar en medio de la crisis, el acceso a un beneficio tributario, para el sector cinematográfico afectado.

4. Aclaración de voto

El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto, reiterando su postura acerca del alcance del control de constitucionalidad de los requisitos formales y materiales de las medidas de emergencia que se adoptan por el Gobierno en esta particular situación de excepción.