

COMUNICADO No. 25

Junio 17 y 18 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA DIRIGIDAS AL CONTROL DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD PARA PRESERVAR A LOS CONSUMIDORES DE SU ACAPARAMIENTO, ESPECULACIÓN Y USURA, SE AJUSTAN DE FORMA PLENA A LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN. NO OBSTANTE, LA INDETERMINACIÓN DE LA VIGENCIA DE ESTAS MEDIDAS RESULTA DESPROPORCIONADA, POR LO QUE LA CORTE PRECISÓ HASTA CUÁNDO ESTARÁN VIGENTES, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 215 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

I. EXPEDIENTE RE-257 - SENTENCIA C-178/20 (junio 17)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 507 DE 2020

(abril 1)

Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades que le confiere 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 que 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 término 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 la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 30 de marzo de 2020 a las 02:40 GMT-5, se encuentran confirmados 638.146 casos, 30.039 fallecidos y 203 países,

áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 29 de marzo de 2020 10 muertes y 702 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (297), Cundinamarca (23), Antioquia (86), Valle del Cauca (91), Bolívar (37), Atlántico (24), Magdalena (7), Cesar (4), Norte de Santander (15), Santander (8), Cauca (9), Caldas (14), Risaralda (29), Quindío (16), Huila (16), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (2), Boyacá (3), Sucre (1), Córdoba (1 (SIC)[.]

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 (SIC) 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 del 17 de marzo de 2020 se consideró la necesidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, así como de adoptar «las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional».

Que el artículo 334 de la Constitución Política faculta al Estado para intervenir en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes para mejorar la calidad de vida de los habitantes y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso al conjunto de bienes y servicios básicos.

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas adicionales que

sean necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020., «Por medio del 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 la medida de aislamiento preventivo presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad, lo cual, en el marco de las circunstancias que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, influye en el alza de los precios de los productos de primera necesidad. En este contexto, existen riesgos eventuales de conductas de acaparamiento por parte de los consumidores, y de especulación por parte de productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias colombianas.

Que, en este contexto, mediante Oficio remitido a la secretaria (SIC) Jurídica de la Presidencia de la República por parte del Director del Departamento Nacional de Estadística- DANE, radicado 20202300045771 del 26 de marzo de 2020, dicha entidad envió un informe de evolución de precios comparativo entre la[s] semanas del 14 al 20 de marzo de 2020, frente a la semana del 21 al 25 de marzo de 2020. Los datos correspondientes a Bogotá, Medellín, Cali, Pereira y Bucaramanga evidencian una fuerte presión al alza de algunos productos representativos de la canasta familiar básica de los colombianos.

Bogotá D.C.			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Brócoli	1.888	4.292	127.33
Lechuga crespa verde	1.700	2.979	75.24
Cebolla cabezona blanca	967	1.460	50.98
Tomate chonto	2.076	3.042	46.53
Plátano hartón verde	1.509	2.199	45.73
Papa superior	1.153	1.680	45.71
Papa criolla sucia	1.796	2.517	40.14

Medellín			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Tomate chonto	2.023	2.853	41.03
Coliflor	2.750	3.854	40.15
Pepino cohombro	1.852	2.486	34.23
Pimentón	1.850	2.438	31.78

Limón Tahití	3.079	4.050	31.54
Naranja Valencia	1.735	2.238	28.99

Cali			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Zanahoria	673	1.633	142.64
Tomate chonto	1.088	2.621	140.9
Limón Tahití	1.658	3.450	108.08
Cebolla cabezona blanca	789	1.636	107.35
Papa criolla limpia	925	1.767	91.03
Limón común	1.750	3.333	90.46
Cebolla junca Aquitania	2.278	4.278	87.8
Papa única	645	1.167	80.93
Apio	1.186	2.118	78.58
Papa suprema	673	1.133	68.35

Barranquilla			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Apio	1.808	3.158	74.67
Tomate chonto	1.963	3.190	62.51
Limón común	3.476	5.625	61.82
Cebolla cabezona roja	2.015	3.181	57.87
Mora de Castilla	3.998	6.225	55.7
Remolacha	1.442	2.229	54.58
Cebolla cabezona blanca	1.087	1.673	53.91
Zanahoria	1.542	2.325	50.78

Pereira			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Limón común	2.433	3.833	57.5
Limón Tahití	2.440	3.600	47.54
Papa única	810	1.127	39.14
Tomate chonto	1.767	2.433	37.69
Naranja Valencia	1.150	1.567	36.26

Bucaramanga			
Producto	14 al 20 de marzo	21 al 25 de marzo	Variación porcentual
Cebolla cabezona roja ocañera	2.012	2.839	41.1
Tomate Riogrande	2.017	2.670	32.37
Cebolla cabezona blanca	1.028	1.320	28.4
Pepino cohombro	1.680	2.105	25.3
Pimentón	2.675	3.350	25.23

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre «El COVID-19 y mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que « [...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los

trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a la

protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...].»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima « [...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso “más favorable”) y 24,7 millones de personas (caso “más desfavorable”), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia “media”, podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas».

Que, en consecuencia, la Organización Internacional del Trabajo-OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familiares de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que, en este sentido, resulta necesario adoptar medidas extraordinarias tendientes a garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables, con el fin de evitar que se generen precios significativamente altos para productos de primera necesidad, en comparación con los precios que se ofrecían antes del surgimiento de la situación de emergencia que justificó la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Listado de productos. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijarán los listados de productos de primera necesidad, en el marco de sus competencias sectoriales, y conforme a las necesidades que se identifiquen mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Artículo 2. Seguimiento estadístico. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- asumirá la función de hacer

seguimiento cada cinco (5) días de los precios de los listados de productos de primera necesidad de que trata el artículo 1 de este Decreto y de los precios de los insumos requeridos para la elaboración de dichos productos. Así mismo, identificará variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos en función de su comportamiento histórico.

El DANE entregará un reporte semanal a la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- con la identificación de eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos en función de su comportamiento histórico. En caso de presentarse tales circunstancias, la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- se encargará de realizar acciones de inspección, vigilancia y control de oficio, con base en el análisis del comportamiento de precios, tanto de insumos como de los productos de primera necesidad relacionados.

Parágrafo. Para efectos del seguimiento de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente, a través de terceros, todas las gestiones indispensables para realizar el seguimiento en debida forma.

Con el fin de garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables, los agentes y actores de las cadenas de producción, distribución y comercialización y otras formas de intermediación de los productos de primera necesidad, en los términos del presente Decreto, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- los datos solicitados para efectos de realizar el seguimiento de los precios de los listados de productos de primera necesidad. En el evento en que éstos incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, estarán sujetos a las investigaciones y sanciones señaladas en el artículo 6 de la Ley 79 de 1993.

Artículo 3. Publicación de precios promedio de productos de primera necesidad. Publíquese cada cinco (5) días por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, los precios promedio de los listados de los productos de primera necesidad, en función de sus respectivos canales de comercialización. Esta información, a su vez, deberá ser publicada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de sus redes sociales.

Artículo 4. Acciones en materia de Inspección, vigilancia y control. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en la Ley 1340 de 2009 y la Ley 1480 de 2011, las cuales se desarrollarán de conformidad con la capacidad institucional de la Superintendencia de Industria y Comercio, que podrá priorizar los casos en los que ejercerá sus funciones con el

propósito de lograr la mayor eficiencia en su intervención.

Los hallazgos relevantes derivados de las acciones de inspección, vigilancia y control adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio serán reportados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Comisión Nacional de Medicamentos y Dispositivos Médicos, en aras de evaluar si es pertinente adoptar las medidas regulatorias previstas en el siguiente artículo, con ocasión del cobro de precios excesivamente altos.

Artículo 5. Medidas para prevenir especulación, acaparamiento y usura. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias sectoriales, para proteger al consumidor de la especulación, acaparamiento y la usura, de conformidad con la información de que trata el segundo inciso del artículo 4 del presente Decreto, mediante procedimientos expeditos, ejercerán las competencias de que tratan los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988.

La Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, de acuerdo con los precios de referencia nacional históricos, podrá fijar precios máximos de venta al público para aquellos productos que se consideren de primera necesidad a fin de garantizar el bienestar de los consumidores.

Artículo 6. Reporte de información por parte de las entidades territoriales. Los gobernadores y alcaldes del país deberán apoyar la función de inspección, vigilancia y control, mediante el reporte a la Superintendencia de Industria y Comercio de aquellas eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos. El reporte deberá llevarse a cabo a través de los canales de comunicación que determine la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 7. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación y producirá efectos mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del Decreto 507 de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 7º del Decreto 507 de 2020, en el entendido de que en el entendido de que las medidas adoptadas estarán vigentes durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, mediante el Decreto 417 de 2020.

3. Síntesis de la providencia

La revisión de constitucionalidad condujo a la Corte a concluir que el Decreto 507 de 2020 satisface los requisitos formales que la Constitución establece y que las medidas orientadas a favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, así como a medicamentos y dispositivos médicos, tienen relación directa con las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica y Social, mediante el Decreto 417 de 2020.

3.1. La Corte encontró que las medidas adoptadas se ajustan a lo establecido en el artículo 334 de la Constitución que le asigna al estado la dirección general de la economía, permitiéndole intervenir, “por mandato de la ley”, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, con la finalidad de racionalizar la economía y de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades, así como dar pleno empleo y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos.

3.2. En el marco de la emergencia económica declarada y dada la medida de confinamiento dispuesta para prevenir el contagio y la expansión del coronavirus, resulta constitucionalmente válido que el Gobierno nacional haya dispuesto en el decreto revisado los mecanismos destinados a la regulación de los precios de los productos de primera necesidad, a impedir el alza desmesurada de su valor y a evitar el acaparamiento y la usura, a fin de garantizar el funcionamiento del sistema de

abastecimiento y seguridad alimentaria y la adecuada provisión de los medicamentos y dispositivos médicos indispensables.

3.3. Las medidas de inspección, vigilancia y control de los precios correspondientes a los productos básicos de la canasta familiar, dirigidas a evitar las alteraciones con impactos negativos en el bienestar de las personas y, especialmente, de aquellas afectadas por la precariedad de sus ingresos, combinan la actuación que en sus respectivos ámbitos deben desarrollar los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, la Superintendencia de Industria y Comercio, los gobernadores y los alcaldes.

3.4. La Corte estimó que la normatividad examinada conforma un sistema a partir de mecanismos existentes, cuya integración y coordinación permite, en el marco del estado de emergencia declarado, garantizar el acceso de los habitantes del territorio nacional y, en particular, de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica y a los medicamentos y dispositivos médicos, pues la sola existencia de mecanismos jurídicos ordinarios no implica que cada uno y por separado sea apto para brindar las respuestas exigidas en situaciones de crisis institucional.

3.5. En tales condiciones, procede que los poderes extraordinarios surgidos al amparo del estado de emergencia sean utilizados para producir las adaptaciones necesarias y generar mecanismos adecuados a las circunstancias excepcionales, a partir de instrumentos ya existentes en el ordenamiento jurídico, cuya integración y coordinación potencia la capacidad de una respuesta institucional a la situación crítica que, además, pueda darse de inmediato y con rapidez, conforme lo requieren las circunstancias inusuales generadas por la actual pandemia.

3.6. La Corte concluyó que los seis primeros artículos del Decreto 507 de 2020 se ajustan a la Constitución y en relación con el artículo 7º consideró indispensable condicionar su exequibilidad a que se entienda que el decreto revisado estará vigente durante un año, contado desde su expedición, ya que la expresión “producirá efectos mientras perduren las causas que motivaron las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” no determina con claridad el tiempo de su vigencia, siendo, por tanto, indispensable fijar, de acuerdo con la jurisprudencia, un término de vigencia que impida la institucionalización de las medidas adoptadas y circunscriba la posibilidad de su ejercicio a las circunstancias excepcionales en las que tuvieron su origen.

4. Salvamentos de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente el voto porque consideró que el Decreto legislativo 507 de 2020 no superaba los juicios de motivación suficiente ni necesidad. Esto, a pesar de compartir la importancia, en el contexto actual, de crear una canasta básica, así como el control sobre los precios de los productos de primera necesidad que toda la ciudadanía requiere para afrontar la crisis.

En su concepto, el decreto legislativo examinado no sustenta con suficiencia las razones para demostrar que los mecanismos ordinarios eran insuficientes y por tanto imperiosos o necesarios para utilizar las facultades legislativas.

La Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el DANE, dentro de la órbita de sus competencias ordinarias, pueden ejercer parcialmente el control directo de precios de conformidad con la habilitación que han recibido de la normativa existente.

A pesar de que no existiera de forma expresa la habilitación para crear un paquete o listado básico de productos para hacer frente a una pandemia como la actual, a partir de una lectura sistemática de las competencias y funciones misionales de cada una de las entidades referidas, hubiera sido posible inferir la existencia de facultades para decretar la mayoría de las medidas adoptadas en el Decreto legislativo 507 de

2020 dentro del marco de la emergencia sanitaria. Por tanto, no se cumplió con el juicio de necesidad ni motivación que legitima la activación de las competencias excepcionales del artículo 215 de la Constitución en favor del poder ejecutivo.

El efecto de dotar de carácter legislativo a cuestiones reglamentarias es importante al menos por dos aspectos. Primero, porque impide al Presidente usar sus facultades de forma ordinaria, pues en adelante se requerirá recurrir al cambio legislativo, mediante ley o decreto legislativo. Segundo, se altera el diseño institucional de que los asuntos reglamentarios sean tratados ante el Consejo de Estado y los legales en la Corte Constitucional.

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** manifestó su salvamento de voto respecto de la decisión de exequibilidad adoptada por la mayoría. Consideró que el Decreto Legislativo 507 de 2020 no superó el juicio de necesidad jurídica por cuanto el Gobierno Nacional tenía a su disposición un marco jurídico amplio que pudo haber utilizado dentro de sus competencias para emitir las medidas que se enuncian en el mismo. Como lo ha precisado la jurisprudencia, el juicio de necesidad o subsidiariedad parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades no permiten conjurar por sí solas la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.

La superación del juicio de necesidad jurídica, en casos como el que se analiza, resulta de gran importancia pues las facultades extraordinarias del Presidente en estados de excepción son de interpretación restringida según la Constitución y la LEE. En esa medida, se debe entender que los mecanismos excepcionales no pueden instrumentalizarse con miras a eludir el ordenamiento jurídico existente, su uso constituye una herramienta excepcionalísima en donde el juicio de constitucionalidad se hace más exigente en defensa del principio democrático.

En el presente asunto, resulta evidente que todas las entidades que se relacionan en el referido decreto tienen facultades legales relacionadas con la regulación de precios, con su inspección, vigilancia y control o cumplen funciones para prevenir la especulación, el acaparamiento y la usura. Así, la Ley 81 de 1988 establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrán, de oficio, ejercer la “política de precios” prevista en esa norma para incluir productos en el “régimen de control directo” de precios, por cuya virtud “la entidad fijará mediante resolución el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar para el bien o servicio en cuestión”. Así mismo, los artículos 245 de la Ley 100 de 1993¹, 87 de la Ley 1438 de 2011² y 72 de la Ley 1753 de 2015³ facultan a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos para “la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos”. En cumplimiento de la citada normativa, la Comisión, mediante las Circulares número 06 de 2013, 04 de 2016

¹ Ley 100 de 1993. Artículo 245. Parágrafo. “A partir de la vigencia de la presente Ley, la facultad para la formulación de la política de regulación de precios de los medicamentos de que goza el Ministerio de Desarrollo Económico, de acuerdo con la Ley 81 de 1988 estará en manos de la Comisión Nacional de Precios de los Medicamentos. Para tal efecto, créase la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos compuesta, en forma indelegable, por los Ministros de Desarrollo Económico y Salud y un delegado del Presidente de la República. El Gobierno reglamentará el funcionamiento de esta Comisión. Corresponde al Ministerio de Desarrollo hacer el seguimiento y control de precios de los medicamentos, según las políticas fijadas por la Comisión. Corresponde al Ministerio de Salud el desarrollo de un programa permanente de información sobre precios y calidades de los medicamentos de venta en el territorio nacional, de conformidad con las políticas adoptadas por la Comisión”.

² Ley 1438 de 2011. Artículo 87. En adelante la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos de que trata el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, se denominará Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, y tendrá a su cargo la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos.

³ Ley 1753 de 2015. Artículo 72. “Corresponderá a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos o Dispositivos cuando así lo delegue el Gobierno Nacional, la definición de la metodología y los mecanismos de regulación de precios de medicamentos, así como la regulación de los márgenes de distribución y comercialización de los mismos”.

y 10 de 2020, ha establecido una base de datos con todos los medicamentos que, a la fecha, cuentan con un precio máximo de venta al por mayor y al detal, precio de recobro o precio de referencia en Colombia. Por su parte, los artículos 59 y 62 de la Ley 1480 de 2011 establecen en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio la competencia de inspección, vigilancia y control de precios. En esa medida, la citada superintendencia ejerce las funciones legales para realizar labores de inspección y vigilancia respecto de las disposiciones contenidas en esa norma y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como para imponer las sanciones respectivas a las conductas tipificadas como especulación, acaparamiento y usura.

En lo atinente a las entidades territoriales, se precisa que los parágrafos de los artículos 76 y 77 de la Ley 1480 de 2011 aluden a las funciones que en materia de protección al consumidor les han sido legalmente asignadas a estas autoridades locales y, en el caso de los alcaldes, los artículos 11 y 12 del Decreto 2874 de 1984 les atribuyen en el nivel descentralizado *“el control y vigilancia en relación con el cumplimiento de las normas de control de precios”*, mientras que el ya citado artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 les asigna competencia para realizar labores de inspección, vigilancia y control de precios.

En esa medida, la magistrada **PARDO SCHLESINGER** estimó que, si lo pretendido por el Ejecutivo era coordinar las funciones asignadas a dichas entidades, a la luz de las condiciones extraordinarias que condujeron a declarar el estado de emergencia, hubiera bastado con una directiva presidencial, con la organización de un sistema administrativo o con la creación de una comisión intersectorial, para lo cual el Presidente de la República tiene facultades legales; máxime, cuando el mismo Decreto Legislativo 507 de 2020 determina que las actuaciones de esas entidades se darán en el marco de sus competencia y las sanciones de que trata el parágrafo del artículo 2 no se refieren a nuevas multas, sino a las ya instituidas en el artículo 6 de la Ley 79 de 1993.

Advirtió que el artículo 43 de la Ley 489 de 1998 determina que el Gobierno podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares, mediante acciones de dirección, programación, ejecución y evaluación en cabeza de los órganos o entidades competentes. Asimismo, el artículo 45 de la citada norma consagra que el Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para *“la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos”*.

Así las cosas, el Presidente de la República contaba con herramientas jurídicas como la creación de un sistema administrativo o una comisión intersectorial integrada por el Ministerio Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, para coordinar la ejecución de las medidas y actos necesarios para asegurar, durante el confinamiento, el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos.

Por último, la magistrada **PARDO SCHLESINGER** observó que la Constitución Política de 1991 encomendó a la Corte Constitucional la función de impedir que las facultades extraordinarias del Ejecutivo de legislar sean usadas e invocadas cuando no estén material, formal y razonablemente justificadas, como ocurrió en el presente caso. Flexibilizar el juicio de necesidad jurídica, al punto de permitir que el Presidente se salte esa regla de manera evidente desconoce el principio democrático, no garantiza la

vigencia del Estado de Derecho y omite el reparto constitucional de competencias entre las ramas del poder público.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente su voto por cuanto consideró que los Artículos 4, 5 y 6° del Decreto Legislativo 507 de 2020 debieron ser declarados **INEXEQUIBLES** ante la inobservancia de los juicios de motivación suficiente y necesidad jurídica, establecidos en los Artículos 8, 11 y 13 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción.

Pese a que el decreto analizado identifica algunas normas ordinarias relacionadas con la materia que desarrolla, lo cierto es que no demuestra, mediante una argumentación suficiente, que las mismas resultan insuficientes e inadecuadas para alcanzar los objetivos de cada una de las medidas excepcionales adoptadas en los mencionados artículos.

Es bien sabido que la Corte Constitucional, en pronunciamientos contenidos en las Sentencias C-122 de 1997, C-328 de 1999, C-802 de 2002, C-070 de 2009, C-135 de 2009, C-226 de 2009, C-252 de 2010, C-911 de 2010, C-216 de 2011, C-242 de 2011, C-722 de 2015, C-723 de 2015, C-724 de 2015, C-409 de 2017, C-467 de 2017, C-468 de 2017, C-152 de 2020, C-153 de 2020, C-155 de 2020, C-157 de 2020, C-159 de 2020 y C-173 de 2020, ha determinado y reiterado que el juicio de necesidad consiste en verificar la insuficiencia de las facultades ordinarias del Gobierno Nacional para conjurar la crisis o aminorar sus efectos. La razón de ser del presupuesto en comentario es que los estados de excepción busquen atender situaciones anormales con medidas extraordinarias, por lo que no tendría coherencia ni sentido resolverlas con medidas que podrían ser adoptadas con facultades ordinarias.

A la luz de lo anterior, los artículos 4, 5 y 6° del Decreto 507 de 2020 reproducen previsiones legales del ordenamiento jurídico mediante las cuales se atribuyen a la Superintendencia de Industria y Comercio, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Salud y Protección Social, al DANE y a las alcaldías, funciones de inspección, vigilancia y control en cuanto a la protección del consumidor se refiere, específicamente lo establecido en la Ley 1340 de 2009, así como lo dispuesto en los Artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988, 11 y 12 del Decreto 2874 de 1984 y 59, 62, 76 y 77 de la Ley 1480 de 2011 -Estatuto del Consumidor-. Ello evidencia un ejercicio innecesario y excesivo de las facultades extraordinarias del Presidente de la República, por lo que era apropiado declarar la inexequibilidad de esos tres artículos, para restablecer las extralimitaciones del ejecutivo, en el ejercicio de sus facultades extraordinarias.

Flexibilizar el análisis de los juicios de motivación suficiente y necesidad jurídica, como lo ha decidido la mayoría en la Sentencia C-178 del 17 de junio de 2020, no solo amplía irrazonablemente las potestades del ejecutivo, sino que desconoce el verdadero alcance y aplicación que ha fijado la jurisprudencia constitucional a dichas exigencias materiales.