

COMUNICADO No. 30

Julio 15 y 16 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ INEXEQUIBLE LA REDUCCIÓN DE LA CUOTA DE PANTALLA NACIONAL DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1º DEL DECRETO 554 DE 2020, PORQUE NO SATISFIZO LOS JUICIOS DE FINALIDAD, CONEXIDAD, NECESIDAD FÁCTICA, MOTIVACIÓN SUFICIENTE Y PROPORCIONALIDAD QUE EXIGEN LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA. ASIMISMO, DECLARÓ EXEQUIBLES LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DEL DECRETO 554 DE 2020.

I. EXPEDIENTE RE-281 - SENTENCIA C-247/20 (julio 15)

M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 554 DE 2020 (abril 15)

Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata 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 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, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

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

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad

pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

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

Que el 30 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, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que el 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.

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

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del 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 y mitigar sus efectos.

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

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril y cien (100) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 12 de abril de 2020 109 muertes y 2.776 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.186), Cundinamarca (112), Antioquia (260), Valle del Cauca (489), Bolívar (123), Atlántico (88), Magdalena (61), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (34), Risaralda (60), Quindío (47), Huila (52), Tolima (23), Meta (21), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET¹ señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23 :59 p.m.

CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1,353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,436, 198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85,521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,521,252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92,798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,610,909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99,690 muertes, y (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,696,588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105,952 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 11 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,699,595 casos, 106,138 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"[...] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COVID-19 y el 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, a 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 protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]" .

Que así mismo 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 familias 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 el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Que mediante los decretos legislativos 457 del 22 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" y 531 del 8 de abril 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, para el primero, 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, y para el segundo a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que así mismo la Ley 1975 de 2019 "Por medio de la cual se expide la ley del actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones", tiene por objeto establecer un conjunto de medidas para la promoción, estímulo y protección del trabajo de los actores y actrices; dignificar el ejercicio de la actuación; fomentar la formación profesional; garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en sus interpretaciones, su realización y su difusión.

Que, de acuerdo con lo informado por la Asociación Nacional de Medios de Comunicación mediante oficio del 31 de marzo de 2020, para la creación de programas de televisión se requiere de la intervención y contacto de un número importante de personas, que varía dependiendo de las características de cada uno y que puede llegar a convocar entre 100 y 200 personas solo en su producción, igualmente, el concesionario de espacios del canal público de operación nacional indicó que, para la realización de sus producciones nacionales, es necesario un equipo de producción compuesto por entre 100 y 200 personas, público de 150 personas en estudio y más de 250 personas en lugares públicos.

Que conforme lo anterior, se concluye que la suspensión en la realización de eventos y de las reuniones de más de cincuenta (50) personas afecta la cadena de valor frente a la elaboración de producciones nacionales para televisión y, concretamente, es una situación calamitosa no prevista

que impide el normal desarrollo de estos contenidos audiovisuales, que requieren para su producción, en promedio, cien (100) personas (artistas, productores, directores, realizadores, maquilladores, camarógrafos, sonidistas, catering, entre otros), lo cual, se hace necesaria la implementación de medidas que contrarresten la situación para evitar afectaciones mayores, y garantizar el funcionamiento de la televisión abierta radiodifundida como mecanismo de comunicación y difusión de contenidos de interés nacional y regional, por lo que se hace necesario crear una norma en este sentido.

Que el artículo 33 de la Ley 182 de 1995 "Por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforman la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones", modificado por el artículo 4 de la Ley 680 de 2001 "Por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión", dispone los porcentajes mínimos de programación de producción nacional que deben cumplir trimestralmente los operadores de televisión abierta y el concesionario de espacios en los canales de cubrimiento nacional. El cumplimiento de estos porcentajes implica la realización de producciones en vivo, así como series y novelas que se graban diariamente, y que implican para su elaboración la reunión de por lo menos cien (100) personas, aspecto que ha sido limitado por el Decreto 457 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", como medida para garantizar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional frente a la pandemia del COVID-19.

Que, en este sentido, el mencionado artículo 33 de la Ley 182 de 1995, preceptúa lo siguiente:

"Programación nacional. Cada operador de televisión abierta, concesionario de espacios de televisión o contratista de televisión regional, cualquiera que sea el ámbito de cubrimiento territorial, deberá cumplir mensualmente los siguientes porcentajes mínimos de programación de producción nacional:

a) CANALES NACIONALES Y ZONALES:

De las 19:00 horas a las 22:30 horas (Triple A), el 70% de programación de producción nacional.

De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% será de programación libre.

De las 10:00 horas a las 14:00 horas el 55% será de programación de producción nacional.

De las 14:00 horas a las 19:00 horas el 40% será de programación de producción nacional.

De las 22:30 horas a las 00:00 horas, el 55% será de programación de producción nacional.

Sábados, domingos y festivos el Triple A será el 60% de programación de producción nacional.

b) CANALES REGIONALES Y ESTACIONES LOCALES: En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 50% de la programación total.

Las repeticiones de los programas de producción nacional solamente serán incluidas en los anteriores porcentajes de acuerdo con las siguientes equivalencias:

1. Primera repetición, la mitad del tiempo de su duración.

2. Segunda repetición, la tercera parte del tiempo de su duración.

3. La tercera y sucesivas repeticiones, la cuarta parte del tiempo de su duración. [...]"

Que, de acuerdo con lo expuesto, los porcentajes dispuestos en el citado artículo 33 de la Ley 182 de 1995, son exigencias de imposible cumplimiento en el contexto actual de Emergencia Económica, Social y Ecológica, debido a las medidas que han sido ordenadas respecto del distanciamiento social y la limitación de la movilidad durante el aislamiento preventivo obligatorio, y que deben acatarse de manera prevalente para contener y mitigar la pandemia causada por el Coronavirus COVID-19, en consecuencia, es necesario ajustar transitoriamente el porcentaje de producción nacional que deben cumplir estos operadores, a efectos de que se garantice la emisión del servicio público de televisión y salvaguardar la salud y la vida, mediante la restricción de la operación a las condiciones esenciales para la provisión del servicio mediante la adición de un párrafo al artículo 33 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 4 de la Ley 680 de 2001.

Que el numeral 17 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones", modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019 "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones", dispone que los operadores públicos del servicio de televisión, con excepción de RTVC, únicamente pueden destinar para funcionamiento el 10% de los recursos de fortalecimiento girados por el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Que de acuerdo con lo expresado por los gerentes de los ocho (8) canales públicos regionales de televisión existentes en el país y el gerente de RTVC, la ocurrencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, concretamente el aislamiento preventivo obligatorio y la realización de las actividades laborales y académicas de manera remota, ha implicado la modificación y aplazamiento de cronogramas para la ejecución de producciones, la cancelación de espacios, eventos y requerimientos de apoyos logísticos, que se reflejan en una disminución de más de \$70.000.000.000 en los ingresos de dichos canales, mientras que, la proyección de necesidades de funcionamiento es cercana a los \$62.000.000.000. En consecuencia, para garantizar la operación de la televisión pública regional como servicio público esencial e instrumento para la promoción de la cultura, la identidad nacional y la información en todas las regiones de Colombia, es necesario ajustar transitoriamente el porcentaje de recursos que fortalecimiento que estos canales pueden destinar a funcionamiento, para permitir que salvaguarden los recursos requeridos para continuar operando ante la ocurrencia de una situación calamitosa no prevista, generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, que impide el normal desarrollo de la operación de los citados canales mediante la adición de un párrafo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019.

Que en la Sentencia C-218/11, la Corte Constitucional se refiere a la vigencia de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Emergencia, en los siguientes términos: "[l]os decretos legislativos que expida el Gobierno durante la Emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, tienen vocación de permanencia, lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso

proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, en cuyo caso las mismas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente".

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en virtud del cual se expidió el Decreto 516 del 4 de abril de 2020, respecto de cual se hace necesario mantener las medidas adoptadas mientras dure el estado de emergencia sanitaria, por tornarse necesarias para garantizar las finalidades señaladas en los párrafos precedentes, las cuales atienden a conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Producción nacional. Adiciónese un párrafo al artículo 33 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 4 de la Ley 680 de 2001, así:

PARÁGRAFO 2. Únicamente por el tiempo de duración del estado de emergencia sanitaria, los porcentajes mínimos de programación de producción nacional serán los siguientes:

a) Canales nacionales:

De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A), el 20% de la programación será producción nacional.

De las 22:30 horas a las 24:00 horas, el 20% de la programación será de producción nacional.

De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% de la programación será libre.

De las 10:00 horas a las 19:00 horas el 20% será programación de producción nacional.

En sábados, domingos y festivos el porcentaje de producción nacional será mínimo del 20% en horario triple A.

b) Canales regionales y estaciones locales:

En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 20% de la programación total.

En todo caso, la emisión de noticieros se mantendrá en las mismas condiciones y proporción realizada por los canales nacionales, regionales y estaciones locales a la fecha de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

ARTÍCULO 2. Operadores públicos del servicio de televisión regional. Adiciónese un párrafo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, así:

PARÁGRAFO 2. Únicamente por el tiempo de duración del estado de emergencia sanitaria los operadores del servicio de televisión regional podrán destinar para funcionamiento hasta el 20% de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión.

ARTÍCULO 3. Vigencia. Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 1 del Decreto Legislativo 554 de 2020 "*por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*".

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 554 de 2020 "*por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*".

3. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 454 de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020*". Para cumplir con dicha finalidad, el Decreto instituye dos medidas: (i) reduce los porcentajes mínimos de programación de producción nacional en canales nacionales, regionales y estaciones locales y (ii) autoriza a los operadores del servicio de televisión regional a destinar para su funcionamiento hasta el 20% de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión.

La Corte constató que el Decreto Legislativo 554 de 2020 cumple con las **exigencias formales**, en la medida en que: (i) fue dictado en desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto Legislativo 417 de 2020, el cual fue declarado exequible por la Corte en la Sentencia C-145 de 2020; (ii) lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; (iii) contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas; y (iv) fue expedido el 15 de abril de 2020, es decir, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del Decreto 417 de 2020, que se hizo el 17 de marzo de 2020.

En cuanto a la valoración de las **exigencias materiales**, la Sala Plena al igual que en la Sentencia C-184 de 2020, concluyó que el artículo 1 del Decreto 554 de 2020 era inconstitucional en tanto que no satisfacía los *juicios de conexidad, finalidad, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad*. Lo anterior, principalmente porque (i) la pandemia impedía la elaboración de nuevos programas de televisión, pero no imposibilitaba la emisión de producciones nacionales. Por lo tanto, entre los efectos de la pandemia y la reducción de la cuota de pantalla nacional no existía una relación de causalidad; (ii) el Gobierno no justificó la razón por la cual fijó un porcentaje del 20% como cuota de pantalla nacional durante la emergencia sanitaria; y (iii) la reducción de la cuota de pantalla nacional no era estrictamente necesaria dado que existían medidas igualmente idóneas y menos lesivas a los derechos a la identidad nacional y la cultura para garantizar la prestación del servicio público de televisión que el Gobierno pasó por alto.

En relación con el artículo 2 del Decreto 554 de 2020, la Sala Plena concluyó que era compatible con la Constitución porque el incremento de los recursos de fortalecimiento que los canales de televisión pública regional pueden destinar a gastos de funcionamiento satisfacía todas las exigencias materiales. En particular, la Corte señaló (i) que la medida guarda relación con la finalidad de garantizar la prestación del servicio público de televisión; (ii) que era necesario incrementar el monto de los recursos de fortalecimiento que pueden ser destinados a gastos de funcionamiento dado que la emergencia y, en particular, la medida de asilamiento preventivo obligatoria impedía el normal desarrollo de los canales de televisión regional en tanto disminuían significativamente sus ingresos y (iii) que la medida es necesaria desde el punto de vista jurídico porque el porcentaje de recursos de fortalecimiento que estos

operadores pueden destinar a gastos de funcionamiento se encuentra regulado en la Ley 1978 de 2019 y, por tanto, no podía haber sido modificado por medio de un decreto reglamentario ordinario.

4. Aclaraciones y salvamentos de voto

Los magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvaron parcialmente su voto frente al artículo 1° del Decreto Legislativo 554 de 2020, por los siguientes motivos:

1. *El artículo 1° satisfacía los juicios de conexidad y finalidad.* La reducción de la cuota de pantalla nacional estaba directa y específicamente encaminada a mitigar las afectaciones que la emergencia podía generar en la prestación del servicio público de televisión. Lo anterior, porque a pesar de que la imposibilidad de crear nuevos programas no impedía, necesariamente, que los canales pudieran emitir producciones nacionales, sí dificultaba el cumplimiento de la cuota de pantalla nacional por parte de estos operadores dado que impactaba negativamente la cadena de valor en la producción audiovisual y dificultaba la emisión de contenidos de interés nacional durante la emergencia. La reducción de la cuota de pantalla nacional contribuía razonablemente a mitigar esta afectación porque (i) tal y como lo informó el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante, MinTIC), permitía que “cada canal en la programación y orientación de su parrilla determine los contenidos a emitir que les permitan conservar el rating, y con esto, mitigar disminuciones en la pauta que es la fuente principal que les permite operar”; e (ii) impedía que los canales tuvieran que asumir la sanción pecuniaria por incumplir la cuota de pantalla nacional, en los casos en que la transmisión de contenido nacional repetido o ya grabado no hubiera permitido mantener el rating y conservar la pauta.

2. *El artículo 1° satisfacía el juicio de motivación suficiente.* La mayoría de la Sala concluyó que el Gobierno incumplió la exigencia de motivación suficiente porque no expuso las razones por las cuales fijó el porcentaje mínimo de cuota pantalla nacional en un 20%. Difiero de esta exigencia por dos razones. Primero, la Sala Plena aplicó un estándar de motivación estricto que no era aplicable a este caso. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que, en los casos en los que la medida no limita ningún derecho fundamental, el estándar de motivación es menos riguroso y, por tanto, el Ejecutivo únicamente está obligado a expresar “al menos un motivo que la justifique”¹. Considero que el Gobierno cumplió con este estándar porque (i) expuso las razones por las cuales consideraba necesario reducir la cuota de pantalla nacional; y (ii) la medida contenida en el artículo 1° no limitaba ningún derecho fundamental y por ello, el Gobierno no estaba obligado a exponer en el decreto las razones por las cuales fijó el porcentaje en un 20%. Segundo, en cualquier caso, el Gobierno justificó la adopción del citado porcentaje dado que en el informe de respuesta al auto de pruebas el MinTIC explicó que el 20% de la programación correspondía a la emisión de noticieros los cuales podían hacerse “con un número inferior a 50 personas e, incluso, desde los hogares de los presentadores”.

3. *El artículo 1° satisfacía el juicio de necesidad fáctica.* La mayoría de la Sala Plena concluyó que la reducción de la cuota de pantalla nacional no era una medida necesaria porque existían otras medidas alternativas menos lesivas a los derechos a la cultura y a la identidad nacional como emitir contenido repetido o ya grabado. Discrepo de esta conclusión por dos razones.

(i) La decisión de la mayoría de la Sala se fundó en un estándar de escrutinio de necesidad que no se desprende de la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha sostenido reiteradamente que, al valorar la necesidad fáctica de una medida dictada en el marco de un estado de excepción, la Corte únicamente debe verificar si el

¹ Sentencia C-466 de 2017.

Gobierno “incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia”². En estos términos, la reducción de la cuota de pantalla nacional era necesaria porque contribuía a garantizar la prestación del servicio público de televisión durante la emergencia. La supuesta existencia de otros medios alternativos no hacía que la medida careciera de necesidad.

(ii) No había evidencia suficiente que demostrara que existían otras medidas igualmente idóneas y menos lesivas para garantizar la prestación del servicio público de televisión. La programación de la parrilla de televisión compete a los canales de televisión porque es una decisión comercial de negocio que depende de múltiples variables de mercado y está precedida de cuidadosos estudios técnicos, de rating, campañas de promoción y proyecciones económicas de pauta. Considero que, en términos generales, la Corte no se encuentra en una posición epistémica adecuada que le permita valorar estas variables del mercado. Además, en este caso la Sala Plena no contaba con estudios técnicos que comprobaran, siquiera sumariamente, que el material audiovisual con el que contaban los canales les hubiera permitido mantener el rating y conservar la pauta durante la emergencia. El éxito que la repetición de algunas novelas nacionales tales como “Yo soy Betty, la fea” había tenido en el pasado, no soportaba esta conclusión y tampoco permitía concluir que el Gobierno había incurrido en un error manifiesto al valorar la necesidad fáctica de la medida.

4. El artículo 1º satisfacía el juicio de proporcionalidad. La reducción de la cuota de pantalla nacional era una respuesta equilibrada a las afectaciones que la pandemia podía generar en la prestación del servicio público de televisión. A diferencia de lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, el artículo 1º no afectaba los derechos a la cultura y a la identidad nacional porque (i) la cuota de pantalla nacional no hace parte del ámbito de protección de estos derechos; y (ii) la Constitución no fijó un porcentaje de cuota de pantalla nacional, por lo tanto, el legislador extraordinario contaba con un amplio margen de configuración para modificarla y, en particular, para reducirla. En cualquier caso, la afectación a estos derechos, de existir, era leve dado que (i) era hipotética -el artículo 1º no obligaba a los canales a reducir la emisión de contenido nacional, únicamente les otorgaba mayor libertad en la programación de la parrilla-; y (ii) estaba limitada en el tiempo. En efecto, el mismo decreto establecía que la reducción de la cuota de pantalla nacional únicamente aplicaría durante la emergencia, es decir, durante el término de un mes.

Los magistrados **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**, **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** manifestaron su intención de aclarar su voto respecto de algunos aspectos de la parte motiva. La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** se reservó una eventual aclaración de voto.

El magistrado **ROJAS RÍOS** comparte la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional. Sin embargo, consideró que, como lo indicó en la aclaración de voto de la sentencia C- 184 de 2020, la Corte debió pronunciarse sobre la afectación de los derechos sociales de los artistas, intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, así como de los autores de obras cinematográficas, al impactar en su derecho a la remuneración por comunicación pública.

Como sostuvo en la aclaración de voto de la sentencia C- 184 de 2020, era necesario realizar un examen de no regresividad -artículo 215 inciso 9 de la Constitución Política- pues la modificación de la cuota de pantalla no sólo implicaba una afectación al patrimonio cultural y a la exaltación de la identidad nacional -que constituyen un fin imperioso, según la jurisprudencia constitucional (véase C- 070 de 2004)-, sino también una afectación en cuanto a los derechos relacionados con el trabajo de artistas, intérpretes y autores -entre otros-. Ello se debe a que modificar el porcentaje de los

² Sentencias C-437 de 2017 y C-723 de 2015, entre otras.

contenidos mínimos de emisión implica modificaciones en cuanto a la remuneración y pago de seguridad social de los artistas que participan en producciones nacionales; asimismo, podría implicar una modificación sobre los ingresos que perciben los artistas por la retransmisión de producciones.

Asimismo, consideró que la Corte Constitucional debió realizar dos exámenes: a) respecto a la motivación suficiente, el Decreto 554 de 2020 no expuso si éste preveía la afectación de derechos laborales de los artistas y cómo sus normas concretas evitaban cualquier tratamiento regresivo en esos derechos, y; b) en cuanto al juicio de no contradicción específica, el Decreto 554 de 2020 no revisó si sus normas implicaban un conflicto con los artículos 8, 9, 10 y 12 de la Ley 1975 de 2019, que consagran derechos en torno a la contratación y remuneración de artistas, ni si existían medidas que armonizaran dicho conflicto.