Sentencia C-153/20

Referencia: Expediente RE-247

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020, *"Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial de las previstas en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 26 de marzo de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación copia auténtica del Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020, *"Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, para efectos de la revisión automática de constitucionalidad prevista en el numeral 7°

del artículo 241 de la Constitución.

A través del **Auto del 2° de abril de 2020**, la magistrada sustanciadora avocó el conocimiento del Decreto Legislativo 475 de 2020. En dicha providencia, se ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Ministro de Cultura y a la DIAN, para que, si así lo consideraban pertinente, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto en el término señalado.

Del mismo modo, se invitó a las facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Sergio Arboleda, Nacional de Colombia (sede Bogotá), Libre de Colombia (Seccional Bogotá), al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Fundación Teatro Nacional, a la Corporación Colombiana de Teatro, a la Asociación Colombiana de Actores, a la Asociación Colombiana de Productores de Cine (ASOCINDE) y a Proimágenes Colombia, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto para defender o atacar la constitucionalidad de las normas demandadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir el asunto de la referencia.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación, se transcribe el texto de la norma objeto de revisión:

*"**DECRETO LEGISLATIVO 475 DE 2020***
(25 de marzo de 2020)

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 DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones 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 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 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 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, 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 día 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 2012 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 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 parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2011 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

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

*"**Parágrafo 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 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 secretarias 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 sujetaran a los siguientes plazos:*

1. Para productores permanentes:

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

- *Bimestre julio-agosto: hasta 31 de octubre de 2020*

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. Plazos para la declaración y el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico. *Los responsables de declarar y realizar el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico de que trata la Ley 814 de 2003, correspondiente a las actividades realizadas entre los meses de marzo a 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,*

El presente Decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá D.C., a 25 de marzo de 2020.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
(Siguen firmas de todos los Ministros)

III. INTERVENCIONES

3.1. Federación Colombiana de Municipios[1]

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios solicita a esta Corporación, declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 475 de 2020.

Al respecto, sostiene que el fin perseguido por la normativa bajo análisis es el de proteger a los creadores y gestores culturales, dadas las limitaciones existentes en la actualidad para la realización de diversas actividades promocionales y la obtención de ingresos a partir de su trabajo, debido al aislamiento generado por la pandemia conocida como COVID-19. En efecto, recuerda que la Constitución estableció el deber del Estado de promover y fomentar la cultura entre todos los habitantes del territorio nacional, mediante la creación u ofrecimiento de incentivos para quienes

[1] Escrito presentado por Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, el 8 de abril de 2020.

desarrollen o fomenten la ciencia, tecnología y demás manifestaciones culturales. En consecuencia, refiere que el artículo 1° del Decreto Legislativo 475 de 2020, al imponer a los alcaldes y gobernadores la obligación de girar el 10% de los recursos que ingresen por la estampilla Procultura antes del 30 de abril de 2020, con el fin de cancelar la seguridad social de los creadores y gestores culturales, consagró una medida necesaria para el sector cultural, que se ajusta a lo dispuesto en los artículos 70 y 71 superiores. Además, sostiene que esos recursos, ya tenían destinación específica, acorde con lo estipulado en el artículo 38, numeral 4, de la Ley 397 de 1997, por lo que no se afecta el destino de la contribución parafiscal.

Con respecto a la medida adoptada en el artículo 2° de la normativa bajo estudio, afirma que se ajusta a la Constitución y *"contribuye a solventar la grave crisis que generará la pandemia en éste sector"*, pues se destinarán recursos de la contribución parafiscal, para promover la creación, formación y circulación de espectáculos públicos de las artes escénicas.

Finalmente, sostiene que las ampliaciones del plazo para el pago de la contribución parafiscal de espectáculos de artes escénicas y de la cuota para el desarrollo cinematográfico, previstas en los artículos 4° y 5° del decreto objeto de revisión, constituyen una herramienta legal válida para garantizar el pago efectivo de dichos tributos dentro de un plazo moderado, por quienes desarrollan estas actividades.

3.2. Fundación Teatro Nacional[2]

El representante legal de la Fundación Teatro Nacional interviene en el presente asunto para abogar por la declaratoria de **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 475 de 2020.

Para la Fundación, las medidas en adoptadas por el decreto en mención, se ajustan plenamente a los mandatos de la Carta y son *"proporcionales y democráticas"*, pues le permiten al sector de las artes escénicas "*sobrevivir*" la grave afectación económica que ha sufrido la industria cultural y, en particular, la de las artes escénicas, a consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo y la suspensión de actividades de afluencia masiva, adoptadas en razón a la crisis sanitaria mundial por el COVID-19, que han afectado su operación normal.

En cuanto a la *necesidad* de las medidas de auxilio decretadas en esta oportunidad, considera que el sector de las artes escénicas impacta socioeconómicamente a diversos ámbitos de la economía nacional y genera empleos directos e indirectos *"de los cuales soportan su sustento múltiples familias"*. Lo anterior, teniendo en cuenta que más allá de los actores y actrices que el público ve, participan en la producción de espectáculos públicos de las artes escénicas, directores, guionistas, personal de iluminación, de atención al público, escenógrafos, personal de sonido, utilería, etc.

Específicamente, refiere que según cifras dadas por el DANE en el año 2016, el sector cultural aportó *$70.723.000.000* millones a la economía nacional, número que año tras años se incrementa y que contrasta sorprendentemente y al mismo tiempo, con

[2] Intervención presentada por Enrique Vélez Román, Representante Legal de la Fundación Teatro Nacional, el 8 de abril de 2020.

la debilidad financiera propia del sector artístico, pues relata que, en muchos casos, no es posible arribar al punto de equilibrio de las producciones, únicamente con los ingresos derivados de la boletería a los distintos espectáculos, por lo que *"se suele fortalecer la economía del sector de fuentes diferentes, por ejemplo el merchandising, subvenciones del sector público y en algunos casos patrocinios monetarios privados".*

Por esta razón, considera que las medidas implementadas por el decreto en revisión, ante la difícil situación del sector, son necesarias y *"esperanzadoras"*, pues le permitirán en alguna medida a los agentes culturales "*palear*" la situación, *"mantener los empleos generados y continuar en medio de la adversidad siendo fuente de emociones positivas a la sociedad que en medio de la dificultad puede ver en la expresión escénica una fuente de dispersión, entretenimiento, formación, solidaridad, y otra serie de valores que fomenta el teatro y las artes escénicas".*

Por último, expone la viabilidad y pertinencia de la medida adoptada en el artículo 2° del Decreto Legislativo 475 de 2020, no sin antes hacer una explicación inicial sobre la importancia de la Ley 1493 de 2011 para el sector de la cultura. Al respecto, relata que en sus orígenes, la contribución parafiscal implementada por la Ley 1493 de 2011 sobre espectáculos públicos de las artes escénicas, -en adelante LEP-, le permitió a los gestores culturales no estar sobrecargados de tributos (que en su momento eran entre otros, el impuesto de espectáculos con destino al deporte, el impuesto de azar y espectáculos y el impuesto de fondo de pobres que recaía sobre la boletería de las artes escénicas), y que le impedían al sector contar con recursos suficientes para realizar además, inversiones en el mejoramiento de escenarios o espacios destinados al público. Con la LEP, que implementó una contribución parafiscal cultural que grava la boletería con un porcentaje de precio de venta al público y que recauda el Ministerio de Cultura, se ha permitido la construcción, adecuación y dotación de escenarios y se han generado empleos en diversas partes del país.

Con el artículo 2º del Decreto 475 de 2020, la Fundación considera que *"la destinación que establece el decreto… permitirá a su vez cubrir otros eslabones de la cadena y a su vez mantener y en principio generar empleos en el sector hasta septiembre 30 de 2021, pues su destinación ahora abarcará la creación, formación, producción y circulación (comunicación pública y puesta a disposición) de espectáculos públicos de las artes escénicas"*, lo que contribuirá a apoyar también a organizaciones culturales medianas y pequeñas que lo necesitan.

Por todo lo anterior, la Fundación Teatro Nacional considera que el Decreto 475 de 2020 es constitucional, pues alivia con sus distintas medidas las condiciones que amenazan al sector cultural debido a la crisis generada con el COVID-19.

3.3. Departamento de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Universidad Externado de Colombia[3]

[3] Escrito presentado por Blanca Yolanda Sierra León, Sergio Fernández Parra y Juliana Delgado Restrepo, integrantes del Departamento de Derecho Constitucional y del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, el 14 de abril de 2020.

Los integrantes de dicho departamento solicitan a este Tribunal declarar **EXEQUIBLE** el decreto objeto de revisión.

La premisa general de los intervinientes se centra en considerar que el decreto guarda estrecha relación con la crisis actual generada por el COVID-19, pues busca aliviar la crítica situación económica de los agentes más importantes del mercado cultural y de las artes escénicas, sumado a que no genera limitación alguna a los derechos fundamentales de los ciudadanos. No obstante, hacen énfasis en que si bien cumple con el criterio de necesidad, la medida prevista para el sector cinematográfico puede tener finalmente una eficacia mínima, por tratarse de un sector visiblemente afectado en sus ingresos más inmediatos.

Al iniciar el estudio, los intervinientes describen las distintas medidas adoptadas en el decreto estudiado y cómo están encaminadas a ayudar a diversos sectores del ámbito cultural. Al respecto, en ***primer lugar*** sostienen que el ***artículo 1°***, que ordena a los alcaldes y gobernadores adelantar el pago previsto en el artículo 38.1 de la Ley 397 de 1997 a favor de los creadores y gestores, cumple con los *juicios de conexidad material, de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción* e igualmente, garantiza los *derechos sociales de los trabajadores* del sector, dado que, en general: **(i)** es evidente la relación que hay entre la crisis sanitaria global derivada del COVID-19 y la medida contemplada, pues es evidente existe alto riesgo de que estas personas no puedan realizar los respectivos aportes a la seguridad social. Además, **(ii)** la medida establecida, no restringe derecho fundamental alguno y por el contrario, procura garantizar que los gestores y creadores culturales tengan acceso al Sistema General de Seguridad Social, en tiempos de crisis. Igual conclusión puede predicarse **(iii)** respecto del juicio de intangibilidad, pues la medida adoptada no afecta los derechos intangibles previstos. Además, **(iv)** frente al juicio de contradicción, es importante tener en cuenta que la obligación ya estaba regulada por la Ley 397 de 1997, y la medida adoptada en el decreto legislativo únicamente busca adelantar el plazo del cumplimiento de la obligación. Y, **(v)** les permite a los gestores culturales protegidos, gozar de derechos sociales, cuyo disfrute se encuentra íntimamente ligado a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social.

Por otro lado, los intervinientes sostienen que la medida cumple con el *juicio de finalidad*, pues es evidente que el adelanto del pago de la seguridad social de los creadores y gestores culturales busca impedir la extensión de los efectos nocivos de la pandemia, concretamente, pretende disminuir el riesgo de que aquellos, por falta de recursos, no puedan pagar la respectiva afiliación. Igualmente, consideran que la normativa supera el *juicio de motivación suficiente*, pues dentro de los considerandos del decreto en estudio, se mencionan distintas razones para la adopción de esta medida, relacionadas con la declaratoria del estado de emergencia en razón a la rápida propagación del COVID-19 y las medidas sanitarias de aislamiento, que afectaron el desarrollo normal de las actividades económicas relacionadas con la industria cultural y que afectan gravemente a los creadores y gestores culturales, al no poder realizar espectáculo alguno, lo que compromete su mínimo vital.

Sobre *el juicio de proporcionalidad*, los intervinientes exponen que la medida solo ordena a los entes territoriales adelantar el pago de una obligación establecida previamente en la Ley 397 de 1997, sumado a que tampoco prevén un tratamiento

diferencial injustificado por razones de raza, lengua, sexo, nacionalidad, origen familiar, etc.

En ***segundo lugar*** en relación con las medidas tomadas en la contribución parafiscal de las artes escénicas, la Universidad hace un recuento de lo dispuesto en la Ley 1493 de 2011 sobre dicho tributo, para resaltar que los ***artículos 2° y 3°*** del Decreto Legislativo 475 de 2020, se limitan a modificar transitoriamente el destino original de dichos recursos (hasta el 30 de septiembre de 2021), para apoyar las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas presenciales o virtuales y amplían el plazo y el pago de la contribución parafiscal, respectivamente.

Sobre ambos artículos, los intervinientes aseguran que *"cumplen todos los criterios generales y especiales que se exigen a las medidas adoptadas en los estados de excepción"*, pues la ayuda al sector cultural durante la crisis es proporcional y se relaciona con la situación mundial actual, sumado a que no afecta ninguno de los derechos fundamentales de los miembros del sector cultura. De igual manera consideran que el impacto de la medida no es grave para los destinatarios iniciales porque los recursos cuya destinación varía, son aquellos que a la fecha de promulgación del decreto, no hayan sido comprometidos a un contrato u obligación determinada. A su vez, reiteran que es una medida efectiva de alivio económico para el sector.

En ***último lugar***, en relación con los ***artículos 4° y 5°*** de la normativa en estudio, en virtud de los cuales se amplió el plazo para el pago de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico y se autorizó a presentar proyectos para beneficiarse del estímulo a la exhibición de cortometrajes colombianos, los intervinientes también concluyen que se ajustan a la Constitución.

A su juicio, esas disposiciones desarrollan los artículos 8°, 70, 71 y 72 constitucionales, sobre el deber estatal de fomentar y promover el acceso a la cultura de todos los colombianos y concretan las previsiones de la Ley 397 de 1997, que en su artículo 40 establece la importancia del cine como generador de *"una imaginación y una memoria colectiva propias y como medio de expresión de nuestra identidad nacional"*[4]. A continuación exponen que los artículos 5°, 7°, 11 y 22 de la Ley 814 de 2003 (más conocida como la Ley de Cine), tienen como fin, el fomento de la cultura cinematográfica nacional, regulan los aspectos básicos de la cuota para el desarrollo cinematográfico, tales como su valor, forma de pago, y la ubicación en una cuenta especial denominada Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, administrada por el Ministerio de Cultura y el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica-PROIMÁGENES.

Con base en lo expuesto, concluyen que las medidas adoptadas en el decreto en revisión cumplen los requisitos generales establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación, ya que: **(i)** la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, impuso adoptar el aislamiento social preventivo, con lo que disminuyeron los ingresos de la industria cinematográfica, especialmente para productores y

[4] Al respecto, los intervinientes citan la Sentencia C-099 de 2019.

exhibidores de obras, sujetos que tienen a su cargo el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico, por lo que *"tanto la flexibilización en cuanto a la declaración y el pago de la cuota puede darles algo de liquidez para afrontar sus obligaciones durante los meses de la emergencia"* (*juicio de conexidad material*); **(ii)** no se vulneran derechos fundamentales (*juicio de ausencia de arbitrariedad*); **(iii)** no afectan derechos intangibles, acorde a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley Especial de los Estados de Excepción (*juicio de intangibilidad*); **(iv)** la ampliación del plazo para la declaración y pago de la cuota junto con la flexibilización de los requisitos para acceder a una deducción en su valor, se encuentran dentro de las medidas que puede adoptar el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 (*juicio de no contradicción*); y **(v)** buscan garantizar *"la liquidez de los exhibidores, distribuidores y productores con el fin de que estos puedan atender sus obligaciones y mantener a su trabajadores durante el tiempo que no podrán realizar su actividad económica"*, por lo que no se desmejoran derechos sociales de los trabajadores.

Finalmente, sobre la *razonabilidad y proporcionalidad* de los artículos 4° y 5°, los intervinientes manifiestan que cumplen con los *criterios de finalidad, motivación suficiente, proporcionalidad y no discriminación*, por razones semejantes a las referidas en el análisis hecho a los demás artículos del decreto legislativo. Sin embargo, en lo que respecta al *criterio de necesidad*, consideran que si bien también se supera esta exigencia, al ser útil, la medida se queda corta para mitigar los efectos negativos de la crisis, pues *"si se tiene en cuenta, que la mayoría de los agentes del sector cinematográfico están paralizados, y que por lo tanto no podrán generar ingresos durante los meses de abril a junio, puede concluirse que el alivio respecta de la liquidez será mínimo".*

3.4. Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia[5]

La Directora del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, considera que el Decreto Legislativo 475 de 2020 es constitucional y debe ser declarado, por consiguiente, su **EXEQUIBILIDAD**, al contener medidas favorables al sector cultural que se encuentran ajustadas a la Constitución y al estado de emergencia actual.

En su intervención, sostiene que ninguno de los artículos del decreto analizado contradice la Constitución y que, por el contrario, se cumplen a cabalidad las exigencias formales y materiales reclamadas por la jurisprudencia constitucional para dar cuenta de la constitucionalidad de esa normativa. En este punto, especifica que dado que para el grupo de investigación que lidera *"de plano, … la ampliación de plazos es constitucional"*, el comentario que presentan se centrará en los artículos 1° y 2° del decreto sometido a estudio.

Así, al analizar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales correspondientes, considera que la obligación de alcaldes y gobernadores de realizar la apropiación y giro del 20% de la Estampilla Pro-Cultura para pagar la seguridad

[5] Escrito presentado por Olga Lucía González, Directora del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, el 14 de abril de 2020.

social de los creadores y gestores culturales; y, la destinación transitoria de recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas para apoyar dicho sector en actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos (presenciales o virtuales), cumplen con los criterios de *conexidad material y de finalidad* requeridos, pues son medidas que *"buscan solucionar o conjurar las causas de la emergencia y mitigar sus consecuencias"*, especialmente las de índole económico, en el sector cultural.

Al respecto, menciona que a pesar de que el análisis constitucional del Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia en el país no ha sido proferido por la Corte Constitucional, se debe tener en cuenta que dicha normativa tuvo por causas la crisis sanitaria mundial por la pandemia del COVID-19 y sus consecuentes efectos económicos negativos, y en ese sentido, *"las causas que llevaron a declarar la emergencia son tanto a nivel de salud como a nivel económico, por lo que sí existe conexidad con la emergencia decretada"* y las medidas adoptadas.

Además, manifiesta que si bien el pago a la seguridad social es insuficiente para cubrir todos los aspectos vitales que cubre el mínimo vital de los creadores y gestores culturales, la medida es útil y necesaria en tanto permite *"cubrir los riesgos de los promotores y gestores culturales que no puedan aportar al sistema, y por otro lado, garantiza recursos para el mismo"*, sumado a que se ajusta financieramente a la emergencia nacional, puesto que los recursos girados anticipadamente, le dan liquidez al Sistema de Seguridad Social.

Sobre el artículo 2°, refiere que el cambio de destinación de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas respeta al sector beneficiado, pues se orienta a apoyar al mismo sector y subsector del mercado cultural en otras actividades específicas. Lo anterior, hace que dicha medida sea compatible con la afectación directa que sufren quienes se dedican a las artes escénicas, a causa de la pandemia y sus efectos económicos, *"como corresponde a sus necesidades"*. Además, sostiene que al ser el mismo sector beneficiario de los apoyos económicos y tributarios, la norma no es arbitraria ni adolece de contradicción específica manifiesta, ni desconoce o vulnera los derechos humanos o implica discriminación alguna.

3.5. Instituto Colombiano de Derecho Tributario[6]

La Directora del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, solicita declarar la **EXEQUIBILIDAD** del decreto legislativo que se analiza, al concluir que las medidas tributarias que en él se adoptan, se relacionan directamente con la materia regulada en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto Legislativo 417 de 2020.

En cuanto al artículo 1° del decreto en estudio, propone como problema jurídico a resolver el siguiente: *"¿vulnera… la autonomía territorial [e]l ordenar a los alcaldes y gobernadores apropiar los recursos del recaudo de la estampilla Procultura en un plazo determinado?"*. Para responderlo, el interviniente primero recuerda que la

[6] Intervención presentada por Ruth Yamile Salcedo Younes, Presidenta del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el 16 de abril de 2020.

Sentencia C-1097 de 2001[7], concluyó que los recursos de dicha estampilla son endógenos y, por ello, su disposición por parte del legislativo es limitada y circunstancial, a diferencia de lo que ocurre con los recursos exógenos sobre los que el legislador tiene una amplia libertad de configuración. Por ende, para que la ley decida sobre la destinación, manejo y administración de recursos propios de las entidades territoriales *"debe cumplir con las cargas argumentativas planteadas por la Corte Constitucional"*. Así las cosas, retoma lo dicho en la Sentencia C-615 de 2013[8], en la que se dejó en claro que la ley puede cambiar de destino a recursos endógenos de las entidades territoriales en casos "*excepcionales, como cuando se trata de la defensa del patrimonio nacional, seriamente amenazado, o de la estabilidad económica interna y externa*", situaciones en las que la intervención legal puede ser "*completamente justificada"*, si es proporcional, razonable, útil y necesaria [9].

La interviniente sostiene que dada la crisis económica actual, la intervención legislativa del Gobierno Nacional se justifica *"por la prevalencia del interés general en pro de la defensa del patrimonio nacional y la estabilidad económica"*. Además, consideran urgente agilizar la apropiación de los recursos destinados a la seguridad social de los creadores y gestores del sector cultural, para garantizar sus derechos fundamentales, entre los que se encuentra, su mínimo vital.

En el mismo sentido, el Instituto dijo que la intervención del Ejecutivo sobre la contribución parafiscal es mínima y se justifica porque deja igual la administración y la destinación y solo modifica el manejo del recurso, lo cual es razonable para garantizar la sostenibilidad económica del sistema de beneficios pensionales para los creadores y gestores culturales.

Por otra parte, en relación con los artículos 2° y 3° del decreto que se analiza, el interviniente sostiene que no hay prohibición de orden constitucional que impida decretar la destinación específica transitoria de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, y en particular, *"a aquellos recursos ´que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados´".*

Por último, en cuanto a los artículos 4° y 5° del Decreto Legislativo 475 de 2020, en primer lugar el Instituto recordó que el tributo al que refieren esas normas es la cuota para el desarrollo cinematográfico creada por la Ley 814 de 2013, la cual también corresponde a una contribución parafiscal, de conformidad con lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-577 de 2004[10]. En consecuencia, como la facultad del legislador frente a los recursos parafiscales es integral y amplia, es lógico concluir que puede regular aspectos operativos de la contribución, su recaudo y elementos esenciales, junto con las disminuciones o descuentos en su tarifa, de ahí que la ley sí podía cambiar temporalmente esa destinación.

---

[7] Sentencia C-1097 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.
[8] Sentencia C-615 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[9] Ibid.
[10] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Por todo lo anterior, a juicio del Instituto, el decreto objeto de revisión no tiene objeciones constitucionales.

3.6. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[11]

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a esta Corporación la declaratoria de **EXEQUIBILIDAD** del decreto analizado.

En concreto, señala que la normativa cumple con los requisitos formales correspondientes, porque: **(i)** fue expedido en desarrollo del decreto que declaró el estado de emergencia; **(ii)** tiene la firma del Presidente de la República y todos los Ministros de despacho; **(iii)** su promulgación fue oportuna porque se expidió dentro de la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado en el Decreto Legislativo 417 de 2020; **(iv)** se apoya en argumentos que motivan su expedición y la necesidad, conexidad y pertinencia de las medidas adoptadas; y **(v)** determina que su ámbito de aplicación es todo el territorio nacional.

Por otra parte, la Secretaria Jurídica consideró que este decreto también observa cabalmente todos los requisitos materiales exigidos, tanto por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), como por la jurisprudencia constitucional, para los decretos de esta naturaleza. En primer lugar, frente al *criterio de conexidad*, expuso que la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que se deben cumplir dos niveles, uno externo y uno interno, para satisfacer dicho requerimiento. Con respeto a la *conexidad interna*, referida a la relación entre la motivación general del decreto legislativo y las medidas adoptadas en su articulado, la secretaria jurídica explicó que en los considerandos del decreto objeto de revisión se recordó que la declaratoria de emergencia nacional informó la necesidad de adoptar medidas extraordinarias de carácter tributario y financiero, para mitigar los efectos económicos negativos para los habitantes del país. Así, precisamente en el decreto bajo análisis, se reconocen los graves efectos de la propagación del COVID-19 en el desarrollo de las actividades culturales y creativas, pues la mayoría de ellas implican la reunión un número plural de personas, situación que fue restringida para evitar el número de contagios, pero que implica el riesgo de *"una quiebra masiva"* de los agentes que intervienen en dicho sector.

Por lo anterior, el Decreto Legislativo 475 de 2020, busca implementar medidas tendientes a crear alivios a las obligaciones tributarias en el sector cultura, el pago de la seguridad social de los creadores y gestores culturales e igualmente, pretende modificar la destinación de los recursos de la contribución parafiscal cultural, para promover la cultura, tal y como lo ordenan los artículos 70 y 71 de la Constitución.

Igualmente, considera la interviniente que el decreto legislativo en estudio, cumple con el criterio de conexidad interna, pues las medidas que en él se adoptan, se relacionan con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, puesto que, para impedir los efectos negativos de la propagación de la pandemia, los Decretos Legislativo 417 y 420 de 2020, prohibieron la realización de reuniones de

[11] Escrito presentado por Clara María González Zabala, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, el 17 de abril de 2020.

más de 50 personas hasta el 30 de mayo de 2020, con lo que se afectó el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad. En virtud de ello, se expidió la normativa que se estudia con el fin de *"buscar alternativas para que pueda seguir viva la cultura en el país toda vez que la garantía de los derechos culturales es una obligación del Estado".*

En lo que concierne a la finalidad directa y específica de las medidas adoptadas, la secretaria jurídica argumentó que están encaminadas a garantizar recursos para la subsistencia de los creadores, gestores, artistas y organizaciones culturales, así como para favorecer la liquidez de las empresas del sector cultural y prevenir despedidos y quiebras masivas, e igualmente, alivianar la carga del pago de las contribuciones parafiscales de cine y espectáculos públicos de las artes escénicas

Por otro lado, afirmó que todas las medidas consagradas en el decreto legislativo que se estudia son *necesarias y proporcionales* para enfrentar la crisis sanitaria y económica que padece el país, sumado a que buscan limitar sus efectos adversos en la población. Sobre la necesidad de cada medida decretada, expresó lo siguiente:

(i) Artículo 1°: al establecerse un nuevo término de apropiación y giro de los recursos de la estampilla Procultura para pagar la seguridad social de los creadores y gestores culturales, se busca garantizar su acceso y permanencia en el sistema en estas épocas de crisis económica. El diseño de esta medida se complementa con el modelo definido para los BEPS y corresponde al trabajo conjunto entre el Ministerio de Cultura y COLPENSIONES, quienes informaron que *"667 municipios de los 32 departamentos han realizado el registro de 13.256 creadores y gestores culturales, de los cuales 11.729 tienen concepto de viabilidad: 8.545 para acceder a la modalidad de anualidad vitalicia y 3.184 para motivación al ahorro. Situación que ante la emergencia puede cubrir otro número de gestores y creadores culturales que sobrepasan los 60 años, población prioritaria en los términos del Decreto 417 de 2020".*

Sobre el funcionamiento adecuado de esta medida, la interviniente expone que es necesaria la actuación de COLPENSIONES para dinamizar y efectuar el pago de la anualidad vitalicia a los gestores y creadores culturales, entidad que debe efectuar las siguientes acciones: **(a)** vincular en todo el territorio nacional a los gestores y creadores culturales, para que sean beneficiarios de los BEPS, acorde con los recursos disponibles del ente territorial; **(b)** vincular como terceros aportantes a los municipios, distritos y departamentos que van a realizar la transferencia de la totalidad de los recursos que tengan disponibles; y **(c)** garantizar el pago efectivo a los creadores y gestores culturales beneficiarios del BEPS, en la nómina del mes de mayo, una vez acrediten el cumplimiento de todos los requisitos para acceder al pago *"y realicen los trámites correspondientes para la entrega efectiva de la anualidad vitalicia"*.

(ii) Artículo 2°: con la destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal cultural, se podría obtener aproximadamente $32.000 millones de pesos para apoyar al mismo sector, pero en procesos de creación, formación virtual, producción y circulación de este tipo de eventos, por las condiciones actuales de emergencia. Por ende, la medida constituye en *"una herramienta muy beneficiosa*

para la subsistencia de los agentes encargados de la producción y difusión de las artes escénicas".

(iii) Artículo 3°: la medida referente a la ampliación de los plazos para declarar y pagar la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas es necesaria, ya que tras calcularse que se disminuirá el recaudo de dicho tributo en un 90% en los meses de marzo a mayo, se busca no perder dichos recursos, sino obtenerlos posteriormente, en atención a la capacidad de pago de los agentes del sector cultural. Además, aclara que la medida no exime de pagar el tributo, sino que extiende el plazo inicialmente establecido para tal fin, con el propósito de favorecer la liquidez de los productores permanentes y ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas.

(iv) Artículo 4°: sobre la modificación en el plazo para la declaración y pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico, la secretaria jurídica expone que es una medida necesaria, para contrarrestar situaciones que amenazan gravemente la estructura de la industria cinematográfica en su integridad, entre las que se encuentran: **(a)** la disminución radical o completa de los ingresos de los exhibidores, que devengan de las boletas pagadas por el público y la venta de confitería y servicios de bar y restaurante, lo que les imposibilita sufragar los pagos a sus proveedores, empleados, colaboradores y en algunos casos, arrendadores, sumado a obligaciones periódicas como los servicios públicos, prestamos empresariales y también, la cuota para el desarrollo cinematográfico; **(b)** múltiples productores, tienen películas listas para estreno, sin contar con salas para ser exhibidas, *"incurriendo a su vez en el incumplimiento de sus obligaciones frente a sus empleados, colaboradores, etc."; y* **(c)** la migración permanente del público a las plataformas virtuales, *"circunstancia que asestaría el golpe final no solo a las salas de cine (incluso de cara a su eventual reapertura)… sino al Fondo para el Desarrollo Cinematográfico"* del que se benefician todos los productores cinematográficos del país.

Al respecto, tal como lo expuso en el análisis del artículo anterior, la interviniente reitera que esta medida no exime el pago de la contribución, sino que extiende el plazo, para dar liquidez a las empresas del sector cinematográfico.

(v) Artículo 5°: la flexibilización de uno de los requisitos para ser acreedor del estímulo a la exhibición de cortometrajes colombianos es necesaria dado que al suspenderse los eventos de más de 50 personas, muchas empresas de exhibición cinematográfica cerraron sus salas en el mes de marzo, a pesar de haber comprado un cortometraje nacional cuyo costo oscila entre los 10 y 30 millones de pesos, y sin completar los 15 días de exhibición de este, que permiten una disminución en el valor de la cuota para el desarrollo cinematográfico, por lo que deben soportar estas dos obligaciones sin contar con los recursos necesarios. Por ende, al permitírseles ser beneficiarios del descuento en la tarifa de la referida contribución parafiscal con solo 8 días de exhibición de cortometrajes nacionales, se aliviana su difícil situación económica para garantizar su supervivencia y la de las pantallas de cine como medio fundamental de divulgación de nuestra cinematografía.

Por último, la Presidencia también concluyó que las medidas resultan ajustadas al *juicio de proporcionalidad*, puesto que son medidas necesarias y adecuadas para

evitar la extensión de los efectos negativos que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia en el sector cultura, sin que su adopción implique la vulneración de ningún bien constitucional, ni elimina por completo las obligaciones de pago de las contribuciones parafiscales respectivas, pues reitera que todas las medidas buscan *"alivianar la carga que está pesando sobre el sector, flexibilizando los mecanismos que están establecidos en la ley para utilizar entre otros las opciones de virtualización"* y proteger a los actores del sector cultura, con la creación de alternativas de actividad productiva, otorgando beneficios financieros y alivios tributarios.

Finalmente, argumentó que el Decreto Legislativo 475 de 2020 cumplen con: **(i)** el *criterio de motivación*, pues aunque algunas de las medidas modifican transitoriamente o flexibilizan en el tiempo leyes, en el mismo decreto se exponen las razones por las que la legislación ordinaria no es suficiente para atender la crisis económica derivada del COVID-19, sumado a que su contenido, no desconoce las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas constitucionalmente; **(ii)** el *criterio de no discriminación*, porque las medidas no imponen una discriminación injustificada por razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar; **(iii)** el *criterio de ausencia de arbitrariedad*, al no limitar, afectar o suspender derechos humanos o libertades fundamentales: y **(iv)** el *criterio de intangibilidad*, porque el decreto no contiene medidas que afecten derechos fundamentales intangibles, de conformidad con lo señalado en la Sentencia C-723 de 2015[12].

3.7. Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre (Seccional Bogotá)[13]

Los miembros de dicho Observatorio apoyan la declaratoria de **EXEQUIBILIDAD** de la normativa que se analiza.

En primer lugar, hacen alusión a la competencia de la Corte Constitucional para revisar los decretos legislativos emanados de los estados de excepción, bajo la idea de que este Tribunal cuenta con un control automático e integral, que tiene la finalidad de advertir posibles abusos del poder reglamentario excepcional del Ejecutivo. Además, refieren que la jurisprudencia de esta Corporación ha definido varios criterios formales y materiales de obligatorio cumplimiento para declarar constitucional una norma de este tipo.

A continuación, argumentan que el decreto en revisión, cumple a cabalidad con los requisitos formales fijados por la jurisprudencia constitucional, a saber: **(i)** es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020; **(ii)** lleva la firma del Presidente y los ministros de despacho; **(iii)** cumple con la carga de motivación, pues es clara su relación directa y específica con el estado de excepción; y **(iv)** fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la publicación del decreto de estado de emergencia que le dio origen.

---

[12] Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[13] Escrito presentado por Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, y Camila Alejandra Rozo Ladina, egresada y miembros activo del Observatorio, el 20 de abril de 2020.

En lo que atañe al análisis material del decreto legislativo en estudio, los intervinientes dan cuenta de la importancia del sector artístico y cultural en la economía colombiana. Concretamente, exponen que de acuerdo con el Ministerio de Cultura, en el año 2017[14], este sector generó *"247.849 empleos",* indicador que al compararse *"con otros sectores arroja que generó 23% más empleo que en el sector de explotación de minas y canteras; un 43% en el suministro de electricidad, agua y gas; y un 2% en actividades financieras y de seguros"*.

A continuación, relatan que debido al aislamiento social decretado por la pandemia COVID-19, se han cancelado *"alrededor de 20 a 24 eventos para el calendario cultural en Colombia…Además, según reporte del Ministerio de cultura, se han dejado en el aire 493 espectáculos de música en vivo y 643 de teatro"*, lo que ha afectado gravemente el mínimo vital de los trabajadores que dependen de la venta de boletas para eventos masivos. Por ende, son necesarias las medidas que se proponen en el Decreto Legislativo 475 de 2020 y por ello justifican su constitucionalidad.

3.8. Universidad de los Andes

De acuerdo con el estudio de constitucionalidad que adelantó un grupo de profesores y estudiantes de la Universidad de los Andes[15], el decreto en mención cumple con las exigencias de conexidad material respecto de las causas del estado de emergencia (Decreto 417 de 2020), con los juicios de no arbitrariedad (art. 7 ley 137 de 1994), intangibilidad (art. 4 ley 137 de 1994), finalidad constitucional, motivación suficiente, proporcionalidad estricta y no discriminación.

No obstante, en cuanto a la exigencia de necesidad, la Universidad admite que las medidas, si bien son útiles, tienen en realidad beneficios mínimos para el sector, por lo que se pregunta si la mera vocación de utilidad es suficiente para acreditar la existencia real de una necesidad. Para sustentar su conclusión cita entrevistas con protagonistas del sector que sostienen que estas ayudas son mínimas para apoyar a los realmente afectados por la pandemia, teniendo en cuenta que frente a la primera de las medidas, los beneficios de la estampilla Procultura ya existían. En relación con la segunda medida, los entrevistados temen que la repartición de esos recursos destinados a los proyectos productivos de creación artística, se haga de manera inequitativa y no beneficie a todos los que quieren cubrir el decreto. Y, en cuanto al cambio de las fechas de cancelación de las obligaciones tributarias, a los entrevistados les preocupa que la medida sólo contribuya a favorecer a las grandes empresas y productores, pero no se extiendan los beneficios a los trabajadores.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto recibido el 5 de mayo de 2020, solicitó a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 475 de 2020.

---

[14] Se cita el informe "El Sector Cultura incrementó en 2017 su aporte a la economía del país, según indicadores de la Cuenta Satélite de Cultura". Ver en: https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/El-sector-cultura-incrementó-en-2017-su-aporte-a-la-economía-del-país,-según-indicadores-de-la-Cuenta-Satélite-de-Cultura.aspx

[15] Liderado por la Dra. Isabel Cristina Jaramillo Sierra

El Ministerio Público señaló en primer lugar, que los *requisitos formales* exigibles a los decretos legislativos expedidos en desarrollo del decreto que declara el estado de excepción, se cumplen plenamente en este. Resaltó que si bien la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental firmó el decreto en calidad de encargada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dicha circunstancia no desconoce los artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994, pues asumió dichas funciones en virtud del Decreto 443 de 2020, que concedió licencia por enfermedad al titular. De la misma forma, encontró que el decreto cuenta con motivación expresa, fue adoptado dentro del término de vigencia del estado de emergencia y fue remitido oportunamente a la Corte para su revisión de constitucionalidad.

En segundo lugar, y en lo que concierne a los *requisitos materiales*, el Procurador General asumió la metodología prevista por la jurisprudencia constitucional que en el análisis de los decretos legislativos diferencia entre *condiciones generales* (conexidad interna y externa, ausencia de arbitrariedad y juicio de intangibilidad), y *condiciones específicas* (finalidad, motivación suficiente, proporcionalidad y no discriminación).

Bajo esa perspectiva, advirtió que, en lo referente a las *condiciones generales*, específicamente el *requisito de conexidad*, es evidente que el Decreto Legislativo 475 de 2020, tiene relación con las causas que justificaron la declaratoria del estado de emergencia, ya que la propagación del COVID-19 y las medidas que se han adoptado para evitar el contagio, tales como, el aislamiento social y la prohibición de aglomeraciones, tienen un impacto directo en el sector cultural, particularmente, en los ingresos de creadores y gestores, quienes en algunos casos son sujetos de especial protección constitucional. De esta forma, explica que se encuentra probado el cumplimiento del requisito de *conexidad de carácter externo*, pues la declaratoria del estado de excepción consagra la necesidad de adoptar medidas tendientes a mitigar los efectos económicos negativos derivados de la pandemia y el decreto que se analiza, consagra medidas de alivio tributario y económico para el sector cultural. Asimismo, se cumple la *conexidad interna*, puesto que los instrumentos previstos en la disposición *"buscan conjurar los efectos que ha tenido el aislamiento preventivo en ´la cadena de valor que se articula alrededor de los espectáculos públicos de las artes escénicas y de la exhibición cinematográfica*" y que han afectado consecuencialmente a artistas, productores y demás actores importantes del sector, quienes enfrentan graves situaciones económicas.

En lo relativo a la *prohibición de arbitrariedad y el juicio de intangibilidad*, consideró que las medidas contenidas en el decreto son compatibles con esos requisitos, debido a que no tienen incidencia en el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni tampoco imponen restricciones a los derechos intangibles en los estados de excepción.

Igualmente, estimó que las disposiciones del decreto analizado *"no se refieren a las competencias del Congreso y en nada afectan el libre ejercicio de la función legislativa durante la emergencia"*, sumado a que no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores, cumpliéndose con ello el parámetro de no contradicción específica.

Sobre la facultad de los alcaldes y gobernadores para el giro de los recursos de la estampilla Procultura hasta el 30 de abril de 2020, y la destinación de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de las artes escénicas, específicamente en lo que concierne a los recursos no comprometidos u obligados hasta el 30 de septiembre de 2021, sostuvo el Procurador que, si bien este término supera el de duración del estado de excepción estipulado en el Decreto 417 de 2020, esto es, hasta el 1 de abril de 2020, *"como se trata de medidas de contenido fiscal y tributario, se aplica la regla del artículo 215, según la cual las medidas de esta naturaleza '(…) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso… les otorgue carácter permanente".*

En lo que respecta a las *condiciones específicas*, el Procurador precisó que el decreto cumple con el requisito de *finalidad* porque las medidas que consagra están destinadas únicamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos negativos en la población. De la misma manera, se acreditó el requisito de *motivación suficiente*, pues el Gobierno identificó claramente los efectos del COVID-19 en la economía del sector cultural y dispuso medidas tendientes a reducir las consecuencias adversas.

Con base en este mismo criterio se cumplieron las condiciones de *incompatibilidad y subsidiariedad*, en tanto el Gobierno señaló que: **(i)** el modelo original del artículo 38.1 de la Ley 397 de 1997 es incompatible con las causas que motivaron la declaración de la emergencia nacional y no contribuye a mitigar el daño económico que sufren los agentes del sector cultural, puesto que no tiene un límite de tiempo reducido para que los alcaldes y gobernadores apropien y realicen el giro de los recursos para el pago de la seguridad social de los creadores y gestores culturales, cuyo mínimo vital se ve afectado por las medidas de aislamiento social que les impiden ejercer debidamente su profesión y obtener los recursos básicos para subsistir; **(ii)** sobre la modificación en la destinación de los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas, adujo que el modelo original no es idóneo para conjurar los efectos de la crisis, pues dichos recursos se destinaban a infraestructura; **(iii)** los plazos de pago de las respectivas contribuciones parafiscales del sector cultural fijados en la regulación original, no se compaginan con la cancelación de espectáculos y el aislamientos social, circunstancias que imposibilitan a los obligados obtener los recursos necesarios para pagar los tributos; y **(iv)** el beneficio en reducción de tarifa por exhibición de cortometrajes colombianos corresponde a la necesidad de adoptar medidas de alivio tributario.

Finalmente, en lo que respecta al requisito de *proporcionalidad*, el Ministerio Público sostuvo que las disposiciones contenidas en el decreto legislativo estudiado, si bien versan sobre asuntos que *"en ámbitos de normalidad constitucional requieren una discusión democrática, lo cierto es que la magnitud de los hechos y el impacto que puede tener en los derechos fundamentales, tiene como consecuencia que las medidas sean proporcionales"*, no implican limitación alguna a los derechos fundamentales. Igualmente, consideró que la normativa bajo examen no contiene criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar y opinión política o filosófica.

En consideración a lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare exequible el Decreto Legislativo 475 de 2020.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, en virtud del control automático de constitucionalidad que le corresponde a esta Corporación de acuerdo con el parágrafo del artículo 215 superior y el artículo 241-7 de la Carta. Esto, debido a que la norma analizada es un decreto legislativo adoptado al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Asuntos por analizar y metodología de la decisión

2. Mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, a partir de su expedición, teniendo en cuenta que la expansión en el territorio nacional del brote del nuevo coronavirus COVID-19, sumado a los efectos negativos que esta situación genera en el sistema económico y financiero, constituye una grave calamidad pública que afecta de manera profunda al orden económico y social.

3. La normativa descrita fue avalada en su momento por esta Corporación en la **Sentencia C-145 de 2020**[16], en tanto que consideró ajustado a la Constitución que se adopten medidas extraordinarias para aliviar, entre otras cosas, las obligaciones tributarias y financieras de los habitantes del territorio nacional que pudieran verse afectados de manera directa por los efectos de esta situación imprevista y así generar mecanismos para mitigar los efectos económicos y sociales causados por la crisis, en la industria, el comercio y en la población más vulnerable del país, incluyendo los adultos mayores.

4. En el marco de esa declaratoria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 475 de 2020, con el propósito de tomar medidas para conjurar la crisis enunciada, en el sector de la cultura. Para el efecto, el decreto en estudio optó por establecer tres objetivos concretos tendientes a favorecer a los gestores culturales, a incentivar actividades de creación en materia de artes escénicas y a modificar fechas de cancelación de obligaciones tributarias y requisitos de acceso a beneficios tributarios concretos, a partir de las siguientes determinaciones:

(i) Modificación del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, en el sentido de agregarle un parágrafo 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 a los creadores y gestores culturales**.**

[16] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

(ii) Destinación transitoria 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 virtual, producción y circulación de espectáculos públicos en cualquier modalidad presencial o virtual. Además, la modificación transitoria de las fechas de pago en materia de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas de la Ley 1493 de 2011, antes referida, y

(iii) en cuanto al *sector cinematográfico*, **(a)** la modificación transitoria de la fecha para el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico (Ley 814 de 2003) y **(b)** la modificación del requisito para el acceso al beneficio de disminución de la cuota en comento.

4. Ahora bien, todos los intervinientes estiman que el Decreto 475 de 2020 debe declararse exequible, por cumplir con los diferentes criterios establecidos por la jurisprudencia para evaluar su constitucionalidad. En general, afirman que la norma cumple con los *requisitos formales* correspondientes, dado que **(i)** lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus Ministros; **(ii)** se expidió en desarrollo del decreto que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; **(iii)** se profirió dentro de la vigencia del estado de emergencia; y **(iv)** se encuentra debidamente motivado, ya que en su texto presenta las razones que llevaron a considerar las medidas y su necesidad para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en algunos aspectos de este sector.

Con todo, el Ministerio Público destacó adicionalmente en lo que concierne a estas previsiones formales, que si bien la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental fue quien firmó el Decreto 475 de 2020, en calidad de encargada del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, dicha circunstancia no desconoce los artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994, pues cumplió tales atribuciones atendiendo las específicas determinaciones del acto administrativo que le concedió licencia por enfermedad al titular de esa cartera en mención.

5. En cuanto a los *requisitos materiale*s a considerar en el decreto objeto de estudio, pese a las distintas metodologías seguidas por los intervinientes, todos de manera unánime coinciden en afirmar que el Decreto 475 de 2020 cumple con las exigencias previstas por la jurisprudencia en la materia.

Según criterio de los intervinientes, la normativa en estudio cumple con el *juicio de finalidad* porque las medidas están directamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos en materia económica y financiera de la crisis generada por el COVID-19, en algunos ámbitos del sector de la cultura. También con el juicio de *conexidad material*, porque las medidas se relacionan con la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción, en la medida en que van dirigidas a brindar algunos alivios tributarios y económicos a ciertos sectores especialmente afectados, ante la parálisis de las actividades culturales y de la falta de obtención de ingresos en

el campo de las artes escénicas y la cinematografía. Lo anterior supone para algunos[17], que el decreto cumple a su vez con la conexidad tanto interna (motivación del mismo decreto) como externa (motivación con el estado de emergencia), en los términos previstos por la jurisprudencia.

Aunado a lo anterior, los intervinientes consideran que el decreto de emergencia fue *debidamente fundamentado* y que las razones presentadas por el Presidente de la República fueron suficientes para justificar las medidas adoptadas.

En lo concerniente al juicio de *ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad y de no discriminación*, para todos los intervinientes, el decreto en revisión no establece medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la ley estatutaria y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, ya que no se suspenden o vulneran derechos o libertades fundamentales, no modifican competencias que afecten el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni imponen límites a derechos que no pueden ser restringidos durante los estados de excepción. Tampoco desmejoran los derechos sociales de los trabajadores o imponen medidas que impliquen alguna discriminación. Se destaca en este análisis, las consideraciones del Instituto Colombiano de Derecho Tributario en las que se manifiesta la posibilidad de exigir un recaudo anticipado en materia de la estampilla Procultura a las entidades territoriales, no obstante ser recursos de naturaleza endógena, por cuanto se trata de dineros que a la fecha de la expedición del decreto no habían sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados y se trata de una situación excepcional, en la que se busca la defensa de la estabilidad económica interna seriamente amenazada.

Finalmente, en lo concerniente al *juicio de necesidad* los intervinientes consideran que el Decreto 475 de 2020 lo supera, teniendo en cuenta que las medidas adoptadas permiten sortear aspectos de la crisis o evitar la extensión de sus efectos en el sector de la cultura, a pesar de que para algunos de ellos[18], por lo menos en materia cinematográfica, la utilidad de las medidas dirigidas a modificar los requisitos de los beneficios de la cuota para el desarrollo cinematográfico sea mínima. Para la mayoría, se trata de medidas que permiten a los gestores culturales protegidos, gozar de derechos sociales, cuyo disfrute se encuentra íntimamente ligado a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social (art. 1º); que favorecen la actividad económica de los creadores culturales en el ámbito de las artes escénicas (artículos 2 y 3) y que promueven la liquidez de los exhibidores, distribuidores y productores cinematográficos, con ciertos beneficios tributarios (artículos 4 y 5).

Por último en lo que respecta al *juicio de proporcionalidad*, todos los participantes estimaron que las medidas son equilibradas y proporcionadas, con respecto a los hechos que causaron la crisis.

7. Con base en estos argumentos, a la Sala corresponde definir si todas las medidas adoptadas en el decreto legislativo para proteger el sector cultura, se ajusta a la Constitución. Para el efecto, adoptará la siguiente metodología para decidir sobre la

[17] Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia.
[18] Intervención Universidad Externado de Colombia.

constitucionalidad del decreto en referencia. En primer lugar, reiterará el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica. Luego, revisará los aspectos generales del Decreto 475 de 2020. Para ello destacará de manera inicial, los fundamentos de la protección constitucional del derecho a la cultura en la Carta de 1991 con el fin de considerar el contexto en el que se desenvuelve el decreto en mención. Posteriormente, revisará de manera concreta el contenido y alcance del decreto. Y finalmente, evaluará desde el punto de vista formal y material la normativa objeto de control, considerando cada una de las medidas propuestas de manera independiente, de acuerdo con sus beneficiarios dentro del sector cultural. Por último, realizará un análisis material de las medidas, tomando en consideración los tres ejes temáticos descritos con anterioridad, en esta presentación preliminar.

Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica[19]

8. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del estado de emergencia económica, social y ecológica establecido en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente, se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este Tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos expedidos por el Presidente de la República en virtud de estado de emergencia. A continuación, la Corte reiterará los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto legislativo 475 de 2020.

9. Los artículos 212 a 215 de la Constitución de 1991 regulan los estados de excepción. Con base en estas disposiciones el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) estado de emergencia económica, social y ecológica.

10. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Carta establece un complejo sistema de controles que supone *"el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*"[20], así como que "*el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad*"[21].

La naturaleza *reglada, excepcional* y *limitada* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de

[19] Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los despachos de la Corte Constitucional. Se apoya en las consideraciones contenidas, entre muchas otras, en las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-671 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.
[20] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, que a su vez cita la sentencia C-216 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
[21] Ibidem

1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia (en adelante LEEE)[22], así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial[23].

11. La Carta dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del estado de guerra exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del estado de conmoción interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los Ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

12. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 superiores, desarrollados por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

13. De conformidad con el artículo 215 de la Carta, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como *"una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella…*"[24]. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente[25]. Este tribunal ha señalado que:

> "*los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de* ***alcances e intensidad traumáticas****, que logren conmocionar o* ***trastrocar el orden económico, social o ecológico****, lo cual caracteriza* ***su gravedad****, sino que, además, deben constituir una* ***ocurrencia imprevista****, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es,* ***sobrevinientes*** *a las*

[22] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

[23] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011 al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado "[e*]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*".

[24] Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[25] Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

> *situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales*"[26].

En estos términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de movimientos telúricos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, entre otros, o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o "*accidentes mayores tecnológicos*"[27].

Una muestra de lo anterior es que desde la expedición de la Constitución se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por razones diversas y apremiantes como: (i) la fijación de salarios de empleados públicos[28]; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica[29]; (iii) desastres naturales[30]; (iv) la revaluación del peso frente al dólar[31]; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito[32]; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[33]; (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud[34]; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela[35].

14. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo "*por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario".* A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Dicha disposición señala que el decreto que haga público el estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, va a utilizar estas facultades extraordinarias. Además, esta norma también

---

[26] Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.
[27] Sentencia C-366 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Por otra parte, la Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia: (i) económica cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; (ii) social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y (iii) ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. No obstante, estas modalidades pueden concurrir s cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos órdenes de forma simultánea, por lo que el Presidente de la República tiene la responsabilidad de efectuar la correspondiente valoración y plasmarla en la declaración del estado de excepción.
[28] Decreto 333 de 1992.
[29] Decreto 680 de 1992.
[30] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.
[31] Decreto 80 de 1997.
[32] Decreto 2330 de 1998.
[33] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.
[34] Decreto 4975 de 2009.
[35] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

señala que se debe convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere ese artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ambiental[36]

Consideraciones generales

15. Los estados de excepción son respuestas a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias fundadas en la juridicidad que impone la Carta. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea arbitraria ni omnímoda. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como *decretos de desarrollo*. Estos requisitos y condiciones son los que justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y la Constitución, ya que a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, deben someterse a las condiciones de validez exigidas por la Constitución.

La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas consideradas parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta que regulan los estados de excepción (artículos 212 a 215); (ii) el desarrollo de esas reglas, mediante la Ley 137 de 1994 Estatutaria de Estados de Excepción; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (*derechos intangibles*) (artículos 93.1 y 214 superiores). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción[37]; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con

[36] Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los despachos de la Corte Constitucional. Se apoya principalmente en las consideraciones contenidas, entre otras, en las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, y C-465 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.
[37] Sentencia C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos[38].

Criterios formales y materiales que rigen el control constitucional de los decretos adoptados en el estado de emergencia económica, social y ecológica[39]

16. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

17. El *examen formal* del decreto exige verificar, en el siguiente orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus Ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

18. El *examen material* comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios, de tal manera que se aplicarán en el orden en que ahora se indica.

18.1. El **juicio de finalidad[40]** está previsto en el artículo 10 de la LEEE[41]. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos[42].

---

[38] Sentencia C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.
[39] Este capítulo también corresponde al trabajo conjunto que realizaron los magistrados auxiliares de los despachos de la Corte Constitucional.
[40] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.
[41] Ley 137 de 1994. Art. 10. "*Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.*"
[42] Sentencia C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. "*Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*". Sentencia C-700/15, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. El juicio de finalidad "(...) *es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta*".

18.2. El **juicio de conexidad material** fue regulado por los artículos 215 de la Constitución[43] y 47 de la LEEE[44]. Con este juicio se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo[45] guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) **interno**, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente[46] y (ii) **externo**, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia[47].

18.3. El **juicio de motivación suficiente[48]** ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal, debido a que busca establecer: (i) si el decreto de emergencia fue fundamentado; y (ii) si las razones presentadas por el Presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[49]. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas[50], siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los "*decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*"[51].

18.4. El **juicio de ausencia de arbitrariedad[52]** tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.[53] La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y

---

[43] Constitución Política. Art. 215. "*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes*".

[44] Ley 137 de 1994. Art. 47. "*Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado*".

[45] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Escrucería Mayolo (e), C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[46] Sentencia C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo. "*La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*". En este sentido, ver también la sentencia C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera.

[47] Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. "*La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron*". En este sentido, ver también la sentencia C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[48] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[49] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015 M.P. Myriam Ávila Roldán (e) y C-194 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[50] Al respecto, en la sentencia C-753 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que *"en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique"*.

[51] Ley 137 de 1994, *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*, artículo 8.

[52] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[53] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa.

libertades fundamentales[54]; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento[55].

18.5. El **juicio de intangibilidad[56]** parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "*intocable*" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al *habeas corpus*. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

18.6. El **juicio de no contradicción específica[57]** tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47[58], 49[59] y 50[60] de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso

---

[54] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. *"Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades"*.

[55] Sentencia C-149 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-241 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-224 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[56] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Ivàn Humberto Escrucería Mayolo (e), C-468 de 2017 M.P. Alberto rojas Ríos, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[57] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, y C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[58] "*Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.*
Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente."

[59] "*Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.*
También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros."

[60] "*Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia."*

mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 superior.

18.7. El **juicio de incompatibilidad**[61], según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

18.8. El **juicio de necesidad**[62], previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de **la necesidad fáctica o idoneidad**, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la **necesidad jurídica o subsidiariedad** que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

18.9. El **juicio de proporcionalidad**[63]**,** que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera en cualquier otra etapa del escrutinio, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

18.10. El **juicio de no discriminación**[64], que tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[65], exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en el sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría

---

[61] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-723 de 2015 Luis Ernesto Vargas Silva y C-136 de 2009 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[62] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo (e), C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465 de 2017 Cristina Pardo Schlesinger, C-437 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

[63] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

[64] Consultar, las sentencias C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[65] *"Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)".*

sospechosa[66]. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados[67].

19. Así las cosas, una vez revisados los aspectos generales a considerar por la Corte Constitucional como criterios para la evaluación de los decretos que desarrollan los estados de emergencia económica, social y ecológica, entra la Sala entonces a analizar en concreto, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 475 de 2020.

Consideraciones generales del Decreto 475 De 2020

Reflexiones iniciales sobre el sector de la Cultura y su protección constitucional

20. La cultura "*como manifestación de la diversidad de las comunidades, como expresión de la riqueza humana y social de los pueblos*"[68] y como "*fundamento de la nacionalidad*"[69], es una manifestación colectiva que goza en nuestro ordenamiento de una especial protección del Estado[70], por la importancia que ella reviste en una comunidad *"para la ciencia, el arte, la historia y la preservación de la identidad*"[71]. La Carta de 1991 le ha dado pleno reconocimiento a este derecho en nuestro ordenamiento jurídico[72]. En efecto, el artículo 2 superior, establece como uno de los fines esenciales del Estado, el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. El artículo 7 de la Carta, además, señala la obligación del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural, y el artículo 44 de la misma normativa consagra la prevalencia de los derechos de los niños, y entre ellos, el derecho a la cultura.

Más adelante, el artículo 70 de la Carta, precisa que es deber del Estado promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, y su artículo 71 consagra también la obligación del Estado de incluir en los planes de desarrollo económico y social medidas para el fomento de la cultura, así como crear incentivos a favor de personas e instituciones que desarrollen y fomenten distintas manifestaciones culturales[73].

21. Estos presupuestos demuestran la relevancia que para el Estado debe tener este sector, teniendo en cuenta que le competen las obligaciones de "*respetar, proteger, promover y garantizar el acceso, la participación y la contribución de todos a la cultura, en el marco del reconocimiento y respeto, además, de la diversidad étnica y*

---

[66] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "*la ley prohibirá toda discriminación*".
[67] En este sentido, en la sentencia C-156 de 201 M.P. Mauricio González Cuervo, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo *"el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas".*
[68] Cfr. Sentencia C-742 del 30 de agosto de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[69] Cfr. Sentencia C-671 del 9 de septiembre de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Ver también la sentencia C-661 del 8 de julio de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[70] Sentencia C-671 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra
[71] Ver, sentencia C-264 de 2014, en la cual, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 3 (parcial) de la Ley 1675 de 2013 "*por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política en lo relativo al patrimonio cultural sumergido*" y Sentencia C-441 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[72] Sentencia C-671 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra
[73] Cfr. Sentencia C-742 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

cultural"[74]. En las obligaciones de promoción de la cultura a cargo del Estado, se le reconoce también su papel de coordinador, ya que no se trata solo de una obligación a cargo de la Nación, sino también es una responsabilidad de las entidades territoriales[75].

22. En desarrollo de las garantías constitucionales antes enunciadas, la Ley 397 de 1997 - o Ley General de la Cultura -, en su artículo 1°, define a la cultura como "*el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias*".

Al respecto, la **Sentencia C-534 de 2010[76]**, al recoger las determinaciones de la ley relacionadas con las principales obligaciones asignadas al Estado por el Legislador, las reseñó de la siguiente forma: **(i)** impulsar y estimular los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural de la Nación; **(ii)** abstenerse de ejercer censura sobre la forma y el contenido ideológico y artístico de las realizaciones y proyectos culturales; **(iii)** valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación; **(iv)** garantizar a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas, el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos.; **(v)** proteger las lenguas de los pueblos indígenas y comunidades negras y raizales en sus territorios; **(vi)** articular el desarrollo económico y social con el desarrollo cultural, científico y tecnológico del país; **(vii)** fomentar la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural, y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma, entre otras obligaciones (artículo 1°).

23. En lo que se refiere a las artes escénicas y a la cinematografía, a las que alude el Decreto 475 de 2020, se trata claramente de actividades integrantes de la cultura y expresiones de la identidad nacional, de conformidad con la Ley 397 de 1997[77], que encuentran su sustento en los artículos constitucionales ya resaltados.

La Ley 397 de 1997, además, reconoce entre otros aspectos, no sólo la protección de los derechos culturales, sino estímulos para las artes escénicas[78] y el deber de fomentar la conservación, preservación, desarrollo y divulgación de la cinematografía

---

[74] Sentencia C-534 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[75] Ver sentencia C-1339 del 11 de diciembre de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.
[76] Sentencia C-534 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[77] La Ley 397 de 1997 en su artículo 1 y 40 destaca lo siguiente: "ARTICULO 1o. DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y DEFINICIONES DE ESTA LEY. La presente ley está basada en los siguientes principios fundamentales y definiciones: (…) 2. La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen **parte integral de la identidad y la cultura colombianas**". En materia de cinematografía, el artículo indicado dice lo siguiente: "ARTICULO 40. IMPORTANCIA DEL CINE PARA LA SOCIEDAD. El Estado, a través del Ministerio de Cultura, de Desarrollo Económico, y de Hacienda y Crédito Público, fomentará la conservación, preservación y divulgación, así como el desarrollo artístico e industrial de la **cinematografía colombiana** como generadora de una imaginación y una memoria colectiva propias y como medio de **expresión de nuestra identidad nacional**." (Negrillas fuera del original).
[78] Artículos 18 de la Ley 397 de 1997.

nacional, a través del Ministerio de Cultura. Uno de los instrumentos para financiar la creación y divulgación de obras cinematográficas nacionales, es precisamente la Ley 814 de 2003, conocida como la "Ley de Cine".

24. Ahora bien, el impacto que tiene en la economía del país el sector cultura se mide, entre otros, a través de estos datos: i) cifras de empleo; ii) valor agregado; iii) producción y, iv) consumo intermedio. De conformidad con lo expuesto por el Ministerio de Cultura[79], para el año 2017, se evidenció que el sector cultura generó 247.849 empleos. En el caso de las artes escénicas, según datos aportados a este proceso por la Fundación Teatro Nacional, en el 2016 las artes escénicas aportaron un total de $70.723.000.000 a la economía, según el DANE[80].

En materia de cine, según cifras del Ministerio de la Cultura aportados al proceso, durante el 2019 se recaudaron 33.273 millones de pesos. Y desde la Ley de Cine, Colombia ha pasado de producir tres (3) largometrajes por año, a cuarenta y cinco (45) durante 2019[81].

25. Lo anterior le permite a la Sala concluir que la cultura, además de ser una expresión de nuestra identidad nacional y un derecho protegido por la Carta, es también un sector vibrante de nuestra economía que aporta activamente en la generación de empleo, productos y creación de valor agregado en la sociedad. Desde esa perspectiva, le corresponde al Estado, de conformidad con la Constitución y la Ley, además de proteger el derecho de manera general y promover el acceso a la cultura, articular el desarrollo económico y social con el desarrollo cultural; generar incentivos en favor de este sector, e impulsar y estimular los procesos, proyectos y actividades que favorezcan en lo posible, la creación cultural.

Contenido y Alcance del Decreto 475 de 2020

26. El Decreto 475 de 2020 "*Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector de la Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*", plantea básicamente tres objetivos generales.

En primer lugar, busca proteger el mínimo vital de los creadores y gestores culturales y otros integrantes del sector, mediante el aseguramiento de la extensión de beneficios focalizados para la tercera edad en materia de seguridad social, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º.

En segundo lugar, con relación a las *artes escénicas*, el decreto en revisión pretende reorientar la destinación de los recursos parafiscales de los espectáculos públicos (inicialmente dispuestos para financiar la construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de escenarios), y reconducirla hacia el fomento de actividades de creación, formación virtual, producción y circulación en cualquier modalidad, sea presencial o virtual de tales artes, en virtud del artículo 2 del decreto.

---

[79] Ministerio de Cultura y el Dane revelan los avances económicos del sector cultural. Página del Ministerio de Cultura. En:https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/MinCultura-y-el-Dane-revelan-los-avances-econ%C3%B3micos-del-sector-cultural.aspx

[80] Folio 7, Expediente Electrónico,

[81] Informe de Jaime Andrés Tenorio Tascón. Director de Cinematografía, Ministerio de Cultura. Folio 21, Expediente electrónico.

Aunado a lo anterior, y en beneficio de quienes están obligados a declarar y pagar la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas antes mencionada, el artículo 3º del decreto objeto de estudio, extiende el plazo para cumplir con dicha obligación.

Finalmente, en lo que concierne al *sector cinematográfico*, los artículos 4 y 5, buscan otorgar alivios a ese ámbito de la cultura, tanto con la modificación de las fechas para declarar y pagar algunas contribuciones parafiscales, como con la flexibilización de los requisitos para obtener el beneficio de la disminución de la cuota para el desarrollo cinematográfico para los exhibidores.

27. A continuación revisará la Sala el contenido del decreto, sus alcances y su justificación, atendiendo a la particularidad de cada una de las medidas previamente determinadas.

28. *Artículo 1 del Decreto 475 de 2020. Apoyo a Creadores y Gestores culturales*

La medida ordena a alcaldes y gobernadores a realizar, hasta el 30 de abril de 2020, la apropiación y el giro del 20% de la estampilla Pro-Cultura para el apoyo al creador y gestor cultural, en materia de seguridad social.

28.1. *Situación.* De conformidad con la *parte motiva* del Decreto 475 de 2020, los espectáculos públicos de las artes escénicas y los de exhibición cinematográfica, así como importantes actores del sector de la cultura (artistas, productores, promotores, gestores culturales, exhibidores y *mánagers*), "*se encuentran enfrentando situaciones calamitosas no previstas*" por la suspensión en la realización de eventos de todo tipo que ya estaban programados; lo "*que afecta toda la cadena de valor que se articula alrededor de*" estas actividades, dada la cuarentena y el aislamiento social decretado para contrarrestar la pandemia. Por lo tanto, expuso el decreto en estudio, que "*se requieren medidas tendientes a mantener la liquidez del sector, protegiendo empleos y trazando un camino de reactivación económica sostenida inmediatamente se supere la crisis actual*".

De manera particular, "*la* ***población vinculada como creadores y gestores culturales,*** *dada las limitaciones existentes para realizar las actividades promocionales con ocasión de la necesidad de aislamiento",* tiene dificultades para obtener con su trabajo los recursos para su subsistencia, incluyendo el pago de *"su seguridad social, que se traduce entre otros en asistencia médica*", por lo 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*'".

28.2 Como resultado de estas observaciones, el decreto concluyó, que "*el derecho al mínimo vital de las personas dedicadas a las actividades artísticas o de gestión cultural se [encontraba] comprometido, por lo que se [requería] que los alcaldes y gobernadores reali[zarán] 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*".

28.3. El decreto decidió en consecuencia, adicionar al artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997 -que consagra un porcentaje de la estampilla Procultura para la seguridad social de los gestores culturales-, un parágrafo transitorio que obligara a *los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales, a realizar la apropiación y el giro de los recursos* de la estampilla Procultura en mención *"a más tardar el día 30 de abril de 2020".* En otras palabras, se ordenó a las autoridades territoriales apropiar y girar esos recursos para apoyar a los creadores y gestores culturales, a fin de que pudieran obtener recursos, derivados de la protección prevista en seguridad social.

28.4. En este sentido, es importante señalar que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con acciones dirigidas al beneficio de la seguridad social de las personas que acreditan la condición de creador y gestor cultural en situación de vulnerabilidad, esto es a quienes se califican en el rango de población priorizada (principalmente adultos mayores), de conformidad con lo establecido en el **numeral 4 del artículo 38-1[82] de la Ley 397 de 1997**, adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001 y reglamentado por el **Decreto 2012 de 2017**[83]. Tales personas en efecto son

---

[82]ARTÍCULO 38-1 de la Ley 397 de 1997. <Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para: //1. Acciones dirigidas a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de que trata el artículo 18 de la Ley 397 de 1997. //2. Estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales, participar en la dotación de los diferentes centros y casas culturales y, en general propiciar la infraestructura que las expresiones culturales requieran. //3. Fomentar la formación y capacitación técnica y cultural del creador y del gestor cultural. //4**. Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural.** (…)"

[83]Ese decreto adiciona el Capítulo 13, Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones. Dice el Decreto 2012 de 2017 que reglamenta el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997: "***ARTÍCULO 2.2.13.13.2. Uso de los recursos.*** *Los recursos de que trata el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001 se podrán destinar a los siguientes usos: //1. Financiación de una anualidad vitalicia del Servicio Social Complementario de* ***Beneficios Económicos Periódicos -BEPS.*** *//2. Financiación de aportes al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos- BEPS.*

ARTÍCULO 2.2.13.13.3. Financiación Anualidad Vitalicia BEPS. *Las entidades territoriales destinaran los recursos de que trata el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2 de la Ley 666 de 2001, para financiar en su totalidad una anualidad vitalicia equivalente a máximo un 30% del salario mínimo mensual legal vigente, a favor de los creadores y gestores culturales hombres y mujeres que tengan una edad de 62 años hombres y 57 años mujeres, en el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos, siempre que se encuentren afiliados al Régimen Subsidiado en Salud o como beneficiarios del Régimen Contributivo de Salud. // El monto a trasladar para efectos de adquirir un Beneficio Económico Periódico, se definirá de conformidad con las especificaciones técnicas que para el efecto imparta Colpensiones a través de un mecanismo actuarial aplicado a cada uno de los casos objeto de análisis. Si la persona postulada para la anualidad vitalicia estuvo afiliada al Sistema General de Pensiones, los recursos por concepto de devolución de saldos o indemnización sustitutiva, según aplique, deberán ser tenidos en cuenta en el cálculo que se realice. //Este beneficio se pagará en los mismos periodos y en las mismas condiciones establecidas para los demás beneficiarios de los BEPS.* ***PARÁGRAFO.*** *En el evento en que la persona a beneficiarse de la anualidad vitalicia haya sido beneficiaria del Subsidio al Aporte para Pensión, los recursos por concepto de subsidios otorgados por el Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Solidaridad, serán transferidos como ahorro a BEPS, siempre y cuando estos no hayan sido devueltos al citado Fondo por la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones; estos recursos no serán tenidos en cuenta al momento de calcular el incentivo del Estado.*

ARTÍCULO 2.2.13.13.4. Requisitos. *Para acceder al beneficio con sagrado en el numeral 1 del artículo 2.2.13.13.2. del presente capítulo, los creadores y gestores culturales deberán cumplir con los siguientes requisitos: //1. Ser colombiano. //2. Tener mínimo 62 años de edad si es hombre y 57 años de edad si es mujer. //3. Residir durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional. //4. Percibir ingresos inferiores a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente. //5. Que se acredite, a través del Ministerio de Cultura, la condición de gestor o creador cultural, de acuerdo con los requisitos que esa cartera ministerial determine para tal fin. //PARÁGRAFO. Para la solicitud de financiación de la anualidad vitalicia, los creadores y gestores culturales que cumplan con los requisitos del presente artículo, deberán postularse ante la alcaldía del municipio o distrito donde residan, instancia que verificara el cumplimiento de las condiciones de acceso al programa.*

acreedores, de conformidad con las prerrogativas definidas en las normas anteriores, de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Al respecto, según las disposiciones enunciadas, los creadores y gestores culturales que cumplan con los requisitos de edad (62 años hombres y 57 años mujeres*)* y también con las demás exigencias previstas en la ley, podrán recibir una anualidad vitalicia equivalente a máximo de un 30% del salario mínimo mensual legal vigente, como un Beneficio Económico Periódico, siempre que se encuentren afiliados al Régimen Subsidiado en Salud o como beneficiarios del Régimen Contributivo de Salud, con cargo a los recursos de que trata el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, esto es, aquellos relacionados con la estampilla "Procultura".

28.5 El porcentaje designado por la ley como contribución a la seguridad social de estas personas, es una parte del monto del recaudo de la estampilla "Procultura", que si bien inicialmente era del 10%, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, con la expedición del artículo 127 de la Ley 2008 de 2019[84], se estipuló que "*[d]urante 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%)*".

28.6. La Secretaría Jurídica de la Presidencia[85], en su intervención indicó, que una cantidad importante de gestores y creadores culturales hacen parte de la población en situación de vulnerabilidad. Por esta razón y como motivo de la pandemia se consideró necesario implementar acciones dirigidas al 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 el rango de población priorizada porque son adultos mayores, para que se les pudieran proveer los recursos necesarios para su asistencia.

ARTÍCULO 2.2.13.13.5. Criterios de priorización. *El proceso de selección que adelante el ente territorial para el acceso al beneficio consagrado en el artículo 2.2.13.13.3 del presente capítulo, se hará conforme a los siguientes criterios de priorización: //1. La edad del aspirante. //2. Puntaje Sisbén o listado censal. //3. Minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante. //4. Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona. //5. El tiempo de dedicación del creador o gestor cultural en este campo. //6. Fecha de postulación al beneficio.* ***PARÁGRAFO.*** *Las bases de ponderación de cada criterio serán las que se establezcan en el Manual Operativo que defina el Ministerio de Cultura. Los entes territoriales deberán enviar cada seis (6) meses la base de datos de personas priorizadas al citado Ministerio, si de conformidad con dicho Manual hay lugar a ello, y será esta entidad la que genere la base de datos consolidada a nivel nacional en la cual se registrará el turno que corresponde a cada postulado; una vez establecido el turno de cada aspirante, la información será remitida por el Ministerio de Cultura a cada municipio o distrito, para que el ingreso de los beneficiarios se realice en estricto orden de turno*.

ARTÍCULO 2.2.13.13.6. Financiación de aportes al Servicio Social Complementario de BEPS. *Los creadores y gestores culturales que no tengan la edad establecida en el artículo 2.2.13.13.4 del presente capítulo, pero cumplan con los demás requisitos previstos en el citado artículo, podrán recibir como beneficio, con cargo a los recursos de que trata el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2 de le Ley 666 de 2001, aportes al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos, siempre que se encuentren afiliados al Régimen Subsidiado en Salud o como beneficiarios del Régimen Contributivo de Salud, de conformidad con las especificaciones técnicas que establezca Colpensiones o la entidad que haga sus veces. En todo caso, el aporte mínimo anual será el equivalente a seis (6) salarios mínimos diarios legales vigentes y el valor máximo estará determinado por el monto anual permitido para el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS,"*

[84] "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020". Dice el artículo 127 lo siguiente: "***ARTÍCULO 127.*** *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%). Una vez cubierto lo anterior, los departamentos y municipios podrán destinar los saldos disponibles a 31 de diciembre de 2019, para financiar los demás conceptos a que hacen referencia los numerales 1, 2, 3 y 5 de este artículo".*

[85] Intervención de la Secretaría de la Presidencia de la República. Folio 4 de la intervención correspondiente.

Según el Ministerio de Cultura[86], al momento de proferirse el Decreto 475 de 2020 se requería también de la acción directa de COLPENSIONES para agilizar los procedimientos dirigidos a que los gestores y creadores culturales beneficiarios del programa BEPS, pudieran ser incluidos en la nómina del mes de mayo de 2020, para atender de manera inmediata sus necesidades.

Según datos del Ministerio, de 12.304 creadores y gestores culturales viables para recibir anualidad vitalicia, se habían beneficiado 2.717 personas, cuyo promedio de edad es de 72 años, mediante el giro de aproximadamente $500.000, cada 2 meses. Con los recursos reservados y certificados por las entidades territoriales y que se esperaba recibir, se buscaba extender el beneficio a un número aproximado de 3.000 creadores y gestores priorizados con criterios de mayor vulnerabilidad en 501 municipios de 32 departamentos, de los cuales el 91 % corresponde a municipios de categoría 5 y 6. Estos municipios y 10 departamentos certificaron recursos por valor de 81.690 millones de pesos para beneficiarios con promedio de edad de 69 años[87].

29. *Artículos 2 y 3 del Decreto 475 de 2020. Artes escénicas. Cambio de destinación de los recursos, fomento y modificación de plazo, para el pago de la contribución parafiscal a las artes escénicas.*

La primera medida ordena la destinación transitoria de recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas (Ley 1493 de 2011) dirigida originalmente a la construcción y reforma de escenarios, hacia el fomento de actividades relacionadas con la creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad, presencial o virtual

29.1 *Situación:* Acorde con la parte motiva del Decreto 475 de 2020, la justificación para adoptar estas medidas se circunscribe a comentar que "*artistas, productores, promotores, escenarios, gestores culturales, exhibidores y mánagers, se encuentran enfrentando situaciones calamitosas no previstas*", por la suspensión en la realización de eventos de todo tipo, "*que afecta toda la cadena de valor que se articula alrededor de*" estas actividades, dada la cuarentena y el aislamiento social decretado para contrarrestar la pandemia. Por lo tanto, "*se requieren medidas tendientes a mantener la liquidez del sector, protegiendo empleos y trazando un camino de reactivación económica sostenida inmediatamente se supere la crisis actual*".

29.2 A este respecto, la **Ley 1493 de 2011** "*Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones*", consagra la *contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas* cuya destinación es modificada con el Decreto 475 de 2020.

Para efectos de esa ley, son **espectáculos públicos de las artes escénicas** *"las representaciones en vivo de expresiones artísticas en teatro, danza, música, circo,*

[86] Informe de la Secretaría General del Ministerio de Cultura. Folio 10, expediente electrónico.
[87] Informe de la Secretaría General del Ministerio de Cultura. Folio 10, expediente electrónico.

magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano que congregan la gente por fuera del ámbito doméstico". Se excluyen de este concepto los espectáculos cinematográficos, corridas de toros, deportivos, ferias artesanales, desfiles de modas, reinados, atracciones mecánicas, peleas de gallos, de perros, circos con animales, carreras hípicas y desfiles en sitios públicos con el fin de exponer ideas o intereses colectivos de carácter político, económico, religioso o social.

A su vez, siguiendo los lineamientos de la ley, son **productores de espectáculos públicos de las artes escénicas o empresarios**, las entidades sin ánimo de lucro, las instituciones públicas y las empresas privadas con ánimo de lucro, sean personas jurídicas o naturales que organizan la realización del espectáculo público en artes escénicas.

En lo que respecta a la contribución parafiscal **de los espectáculos públicos de las artes escénicas**[88], el artículo 7 de la Ley 1493 de 2011 reza lo siguiente:

> ***"Artículo 7o. Creación de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas y hecho generador.*** *Créase la contribución parafiscal cultural cuyo hecho generador será la boletería de espectáculos públicos de las artes escénicas del orden municipal o distrital, que deben recaudar los productores de los espectáculos públicos de las artes escénicas equivalente al 10% del valor de la boletería o derecho de asistencia, cualquiera sea su denominación o forma de pago, cuyo precio o costo individual sea igual o superior a 3 UVTS.*
>
> *El Ministerio de Cultura podrá hacer las verificaciones que considere pertinentes a fin de establecer la veracidad de los reportes de ventas de los productores".*

Se trata de una contribución parafiscal que debe ser recaudada por el Ministerio de Cultura y que se les entrega a los entes territoriales para su administración conforme a la ley. La contribución parafiscal corre a cargo del productor del espectáculo público quien deberá declararla y pagarla en los mismos plazos establecidos para presentar y pagar la declaración de IVA. Los productores ocasionales presentarán una declaración por cada espectáculo público que realicen dentro de los cinco días hábiles siguientes a su realización. En cuanto a su destinación, el artículo 13 de la **Ley 1493 de 2011** dispone:

> ***Artículo 13. Asignación de los recursos.*** *La Cuenta Especial de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas estará a cargo del Ministerio de Cultura, entidad que trasladará los recursos a los municipios a través de las Secretarías de Hacienda o quienes hagan sus veces, las cuales a su vez, deberán transferir los recursos a las secretarías de cultura o quienes hagan sus veces. Estos recursos y sus rendimientos* ***serán de destinación específica y estarán orientados a inversión en construcción, adecuación,***

[88] La Ley 1493 de 2011 tiene un capítulo completo sobre PARAFISCALES. Este capítulo completo, fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, por los cargos analizados, en la Sentencia C-615 de 2013, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas. (Negrilla fuera del original).

Los recursos de que trata este artículo no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto de los municipios o distritos y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad municipal o distrital. (Subrayas fuera del original).

Parágrafo 1o. *Estos recursos no podrán sustituir los recursos que los municipios o distritos destinen a la cultura y a los espectáculos públicos de las artes escénicas. En ningún caso podrán destinarse estos recursos al pago de nómina ni a gastos administrativos.* (Subrayas fuera del original).

29.3. La parte motiva del decreto objeto de control afirmó que si bien la contribución tiene destinación específica se requiere de la "***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***". Por ende, *"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 parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2011 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*".

Sobre esa base, el decreto objeto de control ordenó que los recursos derivados de la contribución parafiscal 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, pod[rían] 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*)" (Negrilla fuera del original).

Igualmente se autorizó "*a las secretarias de cultura o quien haga sus veces en los municipios y distritos el implementar mecanismos ágiles de selección de los proyectos que no deberán superar los 30 días calendario a partir de la vigencia de este decreto"*.

29.4 Como justificaciones adicionales a las situaciones planteadas y a las percepciones evidenciadas en los considerandos del decreto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[89] afirmó que, de acuerdo con los registros que aparecen en el EPAES, que es una herramienta creada para formalizar y llevar el registro de los productores y eventos que se realizan en el país, para el período comprendido entre el 12 de marzo, -fecha en la que se ordenó suspender la realización de espectáculos

[89] Intervención de la Secretaría de la Presidencia de la República. Folio 4 de la intervención correspondiente.

públicos de más de 500 personas-, y el 1º de mayo de 2020, se encontraban registrados un total de 853 eventos que se tenían planeado realizar pero que fueron cancelados. En términos de venta de boletería, tales eventos dejaron de generar para los productores un total estimado de $83.362.518.329 y un número aproximado de 664 artistas nacionales dejaron de presentarse en estos eventos cancelados.

Con el propósito de mitigar los efectos de las medidas de contención del COVID-19 en las actividades del sector cultural, específicamente de los espectáculos públicos de las artes escénicas, se pensó en autorizar una destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal cultural creada por la Ley 1493 de 2011, para apoyar los procesos de creación, formación virtual, producción y circulación de este tipo de eventos (luego del 30 de mayo). Recursos que podrían usar las alcaldías, en el caso de que no hayan sido previamente comprometidos, obligados o ejecutados por las entidades territoriales.

Según datos del Ministerio de Cultura sobre esta contribución parafiscal a la fecha, habría más de $32.000 millones de pesos disponibles para apoyar al sector de las artes escénicas, mientras se vuelvan a organizar los eventos en el territorio nacional[90].

30. Por último en el tema de las **artes escénicas**, el artículo 3º del Decreto 475 de 2020, consagró una medida adicional consistente en ordenar "*la modificación transitoria de la fecha de recaudo de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas Ley 1493 de 2011, ampliando los plazos.*

30.1. En efecto, con el propósito de facilitar la liquidez de los productores responsables de pagar la contribución parafiscal de los espectáculos públicos, el decreto legislativo modificó las fechas para la declaración y pago de tales contribuciones, de manera tal que en lo correspondiente a los dos primeros bimestres del 2020 los pagos se deben realizar el 30 de septiembre de 2020 y la de los dos bimestres siguientes, hasta el 31 de octubre de 2020.

31. *Artículos 4 y 5 Del Decreto 475 de 2020. Sector Cinematográfico. Aumento de plazos para pagos y modificación de requisitos para el acceso a beneficio.*

Se implementa la medida de la modificación transitoria de la fecha para el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico (Ley 814 de 2003) y se modifica un requisito para el acceso al beneficio de la disminución de la cuota para el desarrollo.

31.1. *Situación.* La motivación y justificación de esta medida coincide con la preocupación de evidenciar la grave situación por la que atraviesa el sector.

31.2. Sin embargo, es importante recordar que la **Ley 814 de 2003** *"Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia"*, en armonía con las medidas, principios, propósitos y conceptos previstos en la Ley 397 de 1997, procura afianzar el objetivo de propiciar el desarrollo progresivo, armónico y equitativo de la cinematografía nacional y, en general, promover la actividad cinematográfica en Colombia. Para la concreción de esta finalidad, esta ley adopta

[90] Intervención de la Secretaría de la Presidencia de la República. Folio 4 de la intervención correspondiente.

medidas de fomento tendientes a posibilitar escenarios de retorno productivo entre los sectores integrantes de la industria, medidas dirigidas a estimular la inversión, a facilitar la gestión cinematográfica en su conjunto y a convocar condiciones de participación, competitividad y protección para la cinematografía nacional.

Por su carácter ligado al patrimonio cultural de la Nación y a la formación de la identidad colectiva, la ley descrita le reconoce a la actividad cinematográfica un interés social y como tal, alega que el cine resulta ser una actividad de especial protección del legislador.

31.3. Ahora bien, el artículo 5º de la **Ley 814 de 2003** establece la *cuota para el desarrollo cinematográfico,* en los siguientes términos:

> ***Artículo 5o. Cuota para Desarrollo Cinematográfico***. *Para apoyar los objetivos trazados en esta ley y en la Ley 397 de 1997, créase una contribución parafiscal, denominada Cuota para el Desarrollo Cinematográfico, a cargo de los exhibidores cinematográficos, los distribuidores que realicen la actividad de comercialización de derechos de exhibición de películas cinematográficas para salas de cine o salas de exhibición establecidas en territorio nacional y los productores de largometrajes colombianos, la cual se liquidará así:*
>
> *1. Para los exhibidores: Unos ocho puntos cinco por ciento (8.5%) a cargo de los exhibidores cinematográficos, sobre el monto neto de sus ingresos obtenidos por la venta o negociación de derechos de ingreso a la exhibición cinematográfica en salas de cine o sala de exhibición, cualquiera sea la forma que estos adopten. Este ingreso neto se tomará una vez descontado el porcentaje de ingresos que corresponda al distribuidor y al productor, según el caso.*
>
> *2. Unos ocho puntos cinco por ciento (8.5%) a cargo de los distribuidores o de quienes realicen la actividad de comercialización de derechos de exhibición de películas cinematográficas no colombianas para salas de cine establecidas en el territorio nacional, sobre el monto neto de sus ingresos obtenidos por la venta o negociación de tales derechos bajo cualquier modalidad.*
>
> *3. Un cinco por ciento (5%) a cargo de los productores de largometrajes colombianos sobre los ingresos netos que les correspondan, cualquiera sea la forma o denominación que adopte dicho ingreso, por la exhibición de la película cinematográfica en salas de exhibición en el territorio nacional. En ningún caso la Cuota prevista en este numeral, podrá calcularse sobre un valor inferior al treinta por ciento (30%) de los ingresos en taquilla que genere la película por la exhibición en salas de cine en Colombia. No se causará la Cuota sobre los ingresos que correspondan al productor por la venta o negociación de derechos de exhibición que se realice con exclusividad para medios de proyección fuera del territorio nacional o, también con exclusividad, para medios de proyección en el territorio nacional diferentes a las salas de exhibición.*
>
> ***Parágrafo 1o.*** *La exhibición de obras colombianas de largometraje en salas de cine o salas de exhibición no causa la Cuota a cargo del exhibidor ni del distribuidor.*

> ***Parágrafo 2o.*** *Los ingresos de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico prevista en esta ley no hacen parte del presupuesto general de la Nación".* (Subrayas fuera del original).

31.4. Por su parte, el artículo 6º de la misma ley dispone que la retención de la contribución mencionada será efectuada por el exhibidor al momento del pago de boletas o derechos de ingreso a la película cinematográfica en salas de exhibición, cuando la negociación se haya realizado sobre los ingresos por taquilla o análogos. Y sobre los periodos de declaración y pago de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico, el artículo 7º determina que el Gobierno Nacional reglamentará los plazos y lugares para la presentación y pago, así como los mecanismos para devoluciones o compensaciones de los saldos a favor.

Ahora bien, los recursos de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico ingresan a una cuenta especial denominada *Fondo para el Desarrollo Cinematográfico*.

El artículo 11 consagra además, que los recursos del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico se ejecutarán con destino a generar estímulos e incentivos para la recuperación por exhibición de obras cinematográficas colombianas en salas de cine. Precisamente, en atención a esos estímulos, el artículo 14 de la ley en mención, propone los estímulos a los que hace referencia el artículo 5º del Decreto 475 de 2020, teniendo en cuenta lo siguiente:

> ***Artículo 14. Estímulos a la exhibición de cortometrajes colombianos.*** *Los exhibidores cinematográficos podrán descontar directamente en beneficio de la actividad de exhibición, en seis puntos veinticinco (6.25) puntos porcentuales la contribución a su cargo cuando exhiban cortometrajes colombianos certificados como tales de conformidad con las normas sobre la materia.*
>
> *El Gobierno Nacional reglamentará las obligaciones de los exhibidores, los períodos máximos de vigencia, así como las modalidades de exhibición pública de cortometrajes colombianos para la aplicación de lo previsto en este artículo.*

Esta norma habilita a los exhibidores a apelar al descuento indicado en la contribución a cargo, cuando se exhiban cortometrajes colombianos.

31.5. Con fundamento en lo previamente expuesto se concluye que, según el Decreto 475 de 2020, "*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".***

Por esa razón, el artículo 4º del decreto en estudio modificó los plazos para la declaración y pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico indicando que sobre las actividades realizadas entre los meses de marzo a junio de 2020, la obligación tributaria se puede cumplir hasta el 30 de septiembre de 2020.

31.6. En cuanto a las deducciones para exhibidores, el decreto flexibilizó de 15 a 8 días, la acreditación de la exhibición de cortometrajes nacionales, como requisito para acceder al beneficio del descuento en el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico.

32. Una vez revisado el contenido y alcance del decreto objeto de revisión, procede la Sala a evaluar su constitucionalidad.

Análisis de Constitucionalidad del Decreto 475 de 2020

Forma

33. Desde el punto de vista formal, la normativa en estudio cumple con los requisitos exigidos por la Constitución, por las siguientes razones:

(i) El Decreto 475 de 2020, lleva la firma del Presidente y de todos los Ministros[91]. A este respecto, la Sala comparte la opinión del señor Procurador en el sentido de considerar que la firma del decreto objeto de estudio por parte de la Viceministra Políticas y Normalización Ambiental en su calidad de encargada de la cartera de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, ante la incapacidad certificada de su titular, no compromete en modo alguno la exigencia constitucional descrita, ni implica un desconocimiento del artículo 215 superior o de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Como lo ha reconocido esta Corte en otras oportunidades:

> *"[N]o existe irregularidad por el hecho de que en algunos casos, el Decreto fue firmado por viceministros encargados de las funciones del Ministro respectivo, pues éste habrá asumido las funciones políticas de aquél. Así mismo, la responsabilidad de que trata el artículo 214 de la Carta[92]".*

En este caso, existe constancia de que tales competencias se asumieron en virtud del Decreto 443 de 2020, que concedió licencia por enfermedad al titular[93].

(ii) El Decreto 475 de 2020, contiene como hemos visto, una motivación extensa en los considerandos, que explica la necesidad y pertinencia de las medidas para conjurar la crisis[94]. En tal virtud, la Sala considera que cumple con la carga de motivación porque tiene relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.

(iii) El Decreto 475 de 2020, fue dictado en desarrollo del estado de excepción previamente declarado[95]. En efecto, se expidió con ocasión del Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en

---

[91] Cfr. Sentencias C-448 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-328 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez
[92] Cfr. Sentencia C-1065 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett
[93] Decreto 443 de 220. En este Decreto el Presidente de la República le concede licencia de 10 días al Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Dr. Ricardo José Lozano Picón y se encarga a la Dra. María Claudia García Dávila de las funciones del Ministerio y en el empleo de Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Folios 45 y 46 del Expediente Electrónico.
[94] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelesinger.
[95] Sentencia C-386 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

todo el territorio nacional, desde el 17 de marzo del presente año y por el término de 30 días calendario.

(iv) El Decreto en mención, fue expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia. En efecto, se trata de una norma que fue proferida el 25 de marzo de 2020, esto es, en vigencia del estado de emergencia del Decreto 417 de 2020[96].

(v) Como la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se extendió a todo el territorio nacional, las medidas adoptadas por el decreto bajo estudio tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance.

Una vez revisado el cumplimiento de los requisitos formales, entra la Corte a analizar en concreto, los aspectos de fondo del decreto en mención.

Análisis de Fondo

34. El Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, teniendo como presupuestos fácticos, entre otros, la declaratoria efectuada por la Organización Mundial de la Salud -OMS-, en el sentido de sostener que la pandemia COVID-19 genera una emergencia sanitaria y social, que requiere una acción efectiva e inmediata de todos los países. Se afirmó que aunado al posible crecimiento exponencial de la pandemia se generarían efectos económicos negativos derivados de la situación, que consolidan una grave calamidad pública con su correspondiente afectación al orden económico y social del país.

Se advirtió además que ante la necesidad de mantener el distanciamiento social y el aislamiento durante el estado de emergencia un alto porcentaje de colombianos resultaría seriamente afectado en cuanto a su actividad laboral y de trabajo, lo que exigiría adoptar medidas tributarias, financieras y económicas, para conjurar los efectos de la crisis.

35. El Decreto 475 de 2020 regula medidas para el sector Cultura, mediante las cuales el Gobierno intenta mitigar los efectos negativos de la pandemia, en un sector de la economía significativamente afectado, ya que la mayor parte de sus actividades implican la reunión masiva de personas. Procede la Sala a efectuar el análisis particular de las medidas, tomando en consideración el parámetro fijado por la jurisprudencia constitucional para hacer el control constitucional de fondo.

Artículo 1 del Decreto 475 de 2020. Apoyo a Creadores y Gestores culturales.

36. En cuanto a la medida orientada a recaudar anticipadamente los dineros provenientes de la estampilla Procultura, en favor de los creadores y gestores culturales de la tercera edad, en especial su derecho a la seguridad social, se tiene que:

(i) El juicio de finalidad. La medida responde inmediata y eficazmente al impacto directo que la crisis genera en la gestión y realización de actividades culturales, ya que estas se ven menguadas significativamente por el distanciamiento social, derivado

[96] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelesinger. Sentencia C-619 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

del COVID-19. Como esos hechos afectan los ingresos directos de este grupo poblacional, la medida cumple su objetivo, ya que se ofrece como una alternativa válida para limitar la extensión de los efectos de la situación en la economía y apoyar a los gestores culturales en la búsqueda de mecanismos para sortear la crisis, a fin de disminuir el riesgo de que no puedan pagar su afiliación a la seguridad social o cubrir sus necesidades básicas. Lo anterior supone el cumplimiento del juicio enunciado.

(ii) El **juicio de conexidad material**. Desde el punto de *vista interno* existe conexidad, ya que la medida prevista en el decreto se ajusta a la emergencia, al aportarle liquidez financiera al sistema se seguridad social y apoyar a los gestores culturales. Además cuenta con *conexidad externa*, ya que hay una estrecha relación entre el estado de emergencia propuesto por el Gobierno y la decisión de ordenar a los gobernadores y alcaldes el pago de la seguridad social para los gestores y creadores culturales que acrediten las condiciones necesarias, ante el riego de que estas personas no puedan no puedan realizar dichos aportes, queden por fuera del sistema de seguridad social y no puedan recibir tampoco, las ayudas complementarias.

La conexión entre las medidas del decreto que declaró el estado de excepción, dirigidas a revisar los tributos existentes, a proteger la industria y el comercio, crear mecanismos para absorber las pérdidas económicas y alivianar la situación de grupos de población vulnerable, están ligadas necesariamente con la medida analizada de buscar la protección en materia de seguridad social, de los creadores y gestores culturales que son adultos mayores o de la tercera edad.

(iii) El **juicio de motivación suficiente.** En la descripción previa en esta sentencia, sobre el alcance y contenido de un decreto sometido a control, se evidencian las distintas justificaciones que aportó el Gobierno para motivar la medida dirigida a buscar la protección de los gestores culturales. Se trata entonces de razones suficientes para justificar las decisiones adoptadas, teniendo en cuenta que el objetivo *de mitigar* los efectos económicos generados por la propagación de la pandemia para el caso de los creadores y gestores culturales, es razonable y adecuada.

(iv) Juicios de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad y de no discriminación. La primera medida en evaluación no incurre en ninguna de las prohibiciones reconocidas en la Carta, la LEEE o en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, relacionados con el abuso la arbitrariedad en el ejercicio de las facultades extraordinarias. Tampoco incurre en regulaciones que afecten el carácter intangible de derechos humanos, y menos, impone tratos humanos diferenciados, respectivamente. Por el contrario, la medida busca actuar a favor de los gestores culturales, adultos mayores o de la tercera edad, por lo que se trata de un precepto encaminado a asegurar la protección de los derechos sociales de tales personas.

(v) El **juicio de no contradicción específica.** Este juicio, busca determinar que las medidas tomadas por el Gobierno en un decreto legislativo no contrarían de manera concreta la Constitución, los tratados internacionales, la LEEE o desmejoran derechos sociales de los trabajadores. Teniendo en cuenta que la decisión prevista en el artículo 1º del Decreto 475 de 2020 se limita a solicitar de manera anticipada la apropiación y el giro de recursos ya establecidos en la ley, sin afectar el sentido original de la

prestación, ni su alcance, ni los beneficiarios o los obligados, ni el alcance del tributo, no se percibe *prima facie* ninguna contradicción directa con el ordenamiento jurídico previo al decreto señalado.

Sin embargo, respecto de la preocupación planteada por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en relación con si la ley está facultada para ordenar libremente a las autoridades territoriales el recaudo anticipado de una fuente endógena y si ello implica afectación a la autonomía financiera de las entidades territoriales, debe recordar la Sala brevemente lo dicho por la jurisprudencia sobre la relación entre el legislador y las entidades territoriales en materia tributaria, y en particular con respecto a las fuentes endógenas, como sigue:

(a) En consideración al principio democrático, y a la premisa de la no existencia de impuestos sin representación[97], la atribución de imponer tributos está reservada a los órganos representativos en el Estado. En tal virtud, *"el artículo 338 de la Constitución, en concordancia con los artículos 150, numeral 12, 300, numeral 4º, y 313, numeral 4º, dispone que en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales (...)*"[98].

(b) Así las cosas, no sólo el legislador sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo de conformidad con el artículo 338 superior. Como lo ha sostenido esta Corporación en otras oportunidades, "*el Congreso a través de ley crea los tributos de estirpe nacional o territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar unos parámetros que le permitan a las asambleas y concejos decretarlos, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio, claro está, de las facultades reglamentarias que con arreglo a la Constitución y la ley correspondan a las asambleas y concejos"*[99].

(c) En efecto, aunque el artículo 287 de la Carta les reconoce autonomía a las entidades territoriales, en el tema de impuestos éstas no gozan de soberanía tributaria para efectos de su creación[100], ya que su autonomía es posible, sólo "*dentro de los límites de la Constitución y la ley*". De este modo, siguiendo lo enunciado en el artículo 288 superior, las competencias "*atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*". El artículo 300-4 de la Carta les permite también a esas entidades decretar "*de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales*" y en el caso de los concejos, el artículo 313-4 superior los autoriza a votar *"de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales*". La Carta, adicionalmente, en el artículo 317 superior, *"otorga a los municipios la facultad exclusiva de gravar la propiedad inmueble, sin perjuicio de la contribución de valorización"*[101].

---

[97] Sentencia C-891 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[98] Sentencia C-455 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo
[99] Sentencia C- 711 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.
[100] sentencia C-04, enero 14-93, Ponente Dr. Ciro Angarita Barón Sentencia C-467 de 1993
[101] En la sentencia C-183 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, se señala al respecto que la Carta Política les reconoce de manera exclusiva a tales entes territoriales la facultad de gravar la propiedad inmueble, "*con excepción de la*

(d) Con fundamento lo anterior, el principio de legalidad en estos casos "*responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de ´unidad económica´, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales*"[102]. Por ende, en cuanto a los tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir sus elementos de manera clara y concreta, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. En el caso de los gravámenes territoriales, en particular cuando la ley solamente autoriza su creación, si bien las disposiciones jurídicas deben señalar los aspectos básicos, existe también una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales y distritales según el caso, para fijar también los elementos constitutivos del tributo. En ese sentido, para efectos de establecer un *impuesto local* se requiere de una ley previa que autorice su creación. Una vez creado el impuesto, los municipios y/o departamentos adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio, sin mayores injerencias del legislador[103].

(e) Así, las entidades territoriales cuentan con dos mecanismos de financiación: **(i)** la participación de las rentas nacionales[104] que se refieren principalmente a fuentes exógenas de financiación, que admiten un mayor grado de injerencia y, **(ii)** recursos propios, que son principalmente *"los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones -, propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes ante la intervención del legislador"*[105].

(f) De acuerdo con la **Sentencia C-219 de 1997**[106], para distinguir si una fuente es exógena o endógena, le corresponde al legislador definir en qué casos un determinado tributo tiene una u otra naturaleza (C.P. arts. 150-12, 287, 300-4 y 313-4). Si ello no es fácilmente identificable, se puede acudir al texto de las normas; pero si "*el criterio formal para determinar la naturaleza del tributo es insuficiente",* se puede acudir a otros criterios, *"como el criterio orgánico o el material. El criterio orgánico permite identificar si para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario es suficiente la intervención del legislador o si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria (C.P. art. 338)".* En cuanto al criterio material, puede decirse que una fuente es endógena, *"cuando el producto recaudado dentro de la jurisdicción de*

---

contribución de valorización, la que puede ser impuesta por otras entidades, tal y como lo ordena el artículo 317 que textualmente reza: "Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización". Dicha renta municipal al igual que los demás impuestos municipales, como se ha reiterado, goza de protección constitucional, de manera que la ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial".

[102] Sentencia C-891 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[103] Sentencia C-467 de 1993 M.P Carlos Gaviria Díaz

[104] Según la sentencia C-467 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz, "*Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador".*

[105] Sentencia C-219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[106] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

la respectiva entidad entra integralmente al presupuesto de la misma - y no al presupuesto general de la Nación -, y se utiliza para sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que pueda verificarse ningún factor sustantivo - como, por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos - que permita suponer que se trata de un tributo nacional".

(g) De este modo, cuando la fuente es exógena, "*el grado de autonomía de las entidades territoriales se reduce como consecuencia del reconocimiento -derivado del principio unitario- de un extendido margen de acción al legislador para intervenir en la regulación de los recursos, lo que incluye la fijación de su destino. Por el contrario si los recursos provienen de una fuente endógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y por tanto la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa*"[107]. En ese orden de ideas, como se destaca, el legislador puede incidir en las rentas de orden territorial, pero no siempre puede hacerlo con la misma intensidad, pues para ello es fundamental establecer si se trata de fuentes endógenas o exógenas, por lo que en cada caso se deberá determinar el alcance de dicha intervención legislativa en la autonomía de las entidades territoriales.

(h) Precisamente en lo concerniente a la armonización de las relaciones entre las entidades territoriales y el legislador en materia tributaria, la **Sentencia C-615 de 2013**[108] estableció las siguientes reglas:

> *"**…** la jurisprudencia constitucional ha desarrollado las siguientes reglas para solucionar la tensión entre la autonomía de las entidades territoriales y el principio de Estado unitario, especialmente en materia económica y tributaria: (i) la autonomía territorial cede frente a las atribuciones del Legislador en materia económica; (ii) la potestad tributaria de los Entes Territoriales encuentra un límite en los mandatos del Legislador; (iii) a nivel de planeación también hay preponderancia de los organismos nacionales; (iv) los presupuestos territoriales deben tener los mismos principios del presupuesto nacional; (v) los poderes de actuación e intervención del Legislador son amplios en los asuntos de las Entidades Territoriales en materia presupuestal, y los límites están dados por circunstancias especiales de cada caso que determine si la medida es razonable y proporcional.*
>
> *Así las cosas, esta Corporación ha encontrado que los límites del Legislador en los asuntos presupuestales de las Entidades Territoriales son en la práctica restringidos. Uno de los límites que se le impone es la prohibición de una intervención respecto de los recursos de las fuentes endógenas de los Entes Territoriales, a menos que medie casos excepcionales, como cuando se trata de la defensa del patrimonio nacional, seriamente amenazado, o de la estabilidad económica interna y externa, de manera que esta intervención debe estar completamente justificada, además de que debe ser proporcional, razonable, útil y necesaria. En cuanto a la intervención del Legislador sobre los recursos endógenos de las Entidades Territoriales, incluso sobre la destinación de los mismos, la Corte ha sostenido que "en algunos casos excepcionales, la*

[107] Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
[108] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las Entidades Territoriales."[109]

En este orden de ideas, esta Corporación ha establecido algunas reglas de solución de conflictos entre las competencias del Legislador y los Entes Territoriales en materia económica y tributaria: (i) el principio de República Unitaria prevalece, así como el interés general, de manera que el Legislador tiene un poder prevalente, y la competencia en materia tributaria de las Entidades Territoriales, tiene un carácter residual; (ii) la dirección general, determinación e implementación de la política tributaria corresponde al Legislador nacional; (iii) sin embargo, lo unitario no puede abolir o restringir al extremo la autonomía de las Entidades Territoriales, de manera que se le impida el manejo de sus propios asuntos.[110]

Sintetizando, es claro para la Sala que el Legislador tiene una competencia general y prevalente y que puede intervenir sobre los recursos endógenos de las Entidades Territoriales, siempre que así lo exija el interés general y la preservación del equilibrio macroeconómico de la Nación, lo cual se encuentra en armonía con el derecho de autonomía de estas Entidades y la gestión de sus propios intereses, en razón a que el interés general y la estabilidad nacional es un asunto del Estado unitario y por tanto le compete al Legislador nacional, quien se encuentra revestido de competencia para adoptar las medidas adecuadas, idóneas y necesarias, con el debido respeto de los principios de racionalidad y proporcionalidad, de manera que se garantice el núcleo esencial de la autonomía de las Entidades Territoriales.

***4.3** No obstante lo anterior, el Legislador también tiene límites constitucionales a su intervención en materia económica, presupuestal y tributaria frente a la autonomía de las Entidades Territoriales, cuando de fuentes endógenas de estas Entidades se trata. A este respecto, en varios pronunciamientos, la Corporación ha evidenciado la vulneración de la autonomía de los Entes Territoriales. Así las cosas, esta Corporación ha sostenido que toda proscripción de medidas de carácter legal "…a través de la cual la Nación pueda disponer o decidir sobre el destino de recursos pertenecientes a las Entidades Territoriales, mediante el otorgamiento de exenciones o tratamientos preferenciales … sólo es aplicable frente a la disposición de recursos propios de las Entidades Territoriales, aquellos que la jurisprudencia ha considerado como fuentes endógenas, y no lo es para recursos cedidos o trasladados desde la Nación", de manera que "La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las Entidades Territoriales".*[111] *(Subrayas fuera del original)*

(i) Se reafirma, por lo tanto, según la **Sentencia C-615 de 2013**[112] previamente mencionada, que la jurisprudencia constitucional ha identificado como reglas en

---

[109] Sentencia C-897 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[110] Sentencia C-478 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero

[111] Ibidem.

[112] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

materia de tributos provenientes de recursos endógenos, las siguientes: *"(i) la relación entre tipo de recursos y nivel de inherencia del Legislador en la regulación de los mismos, responde prima facie, a una relación inversamente proporcional, esto es, si el recurso es endógeno o propio de las Entidades Territoriales, el Legislador nacional tendrá un menor ámbito de intervención en el mismo; y si el recurso es exógeno, el Legislador tendrá un mayor margen de configuración normativa. (ii) Las limitaciones del Legislador, cuando de recursos endógenos o propios se trata, se refieren, principalmente a la destinación, manejo y administración de dichos recursos. Y (iii) Solo en casos excepcionales, cuando lo requiera el interés general, o la estabilidad macroeconómica de la Nación, el Legislador podrá incluso intervenir, de manera excepcional, en la destinación, manejo y administración de recursos endógenos de las Entidades Territoriales*". Bajo estos supuestos, la intervención del legislador en la destinación de recursos endógenos no sólo es excepcional, sino que debe ser necesaria, útil y proporcionada para la defensa del patrimonio nacional comprometido o para la garantía de la estabilidad macroeconómica de la nación[113].

(j) En lo que respecta a la medida propuesta en el artículo 1º del Decreto 475 de 2020, la **Sentencia C-1097 de 2001**[114], al analizar la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 397 de 1997 que facultó a las asambleas y a los concejos a emitir la estampilla Procultura, recordó que *"el Congreso goza de una condición soberana en materia tributaria, que guarda sin embargo las limitaciones inherentes al respeto de los derechos fundamentales y a lo dispuesto en los artículos 287, 294, 317 y 362 ibídem, sobre autonomía fiscal territorial, protección de los tributos territoriales, gravamen de la propiedad inmueble e intangibilidad de los bienes e ingresos de las entidades territoriales*".

También dijo esa providencia que, *"[p]ara el plano territorial, la ley previó la existencia de un tributo documentario –la estampilla- a ser concretado en sus componentes básicos por las asambleas y concejos, esto es, en lo atinente a la fijación de: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. A lo cual se agregó la potestad administradora del recaudo en cabeza del respectivo ente territorial competente para el fomento y estímulo de la cultura, debiendo ejecutarse tal recaudo en proyectos consonantes con los planes nacionales y locales de la cultura. Se trata entonces de un proceder legal consecuente con la autonomía fiscal que la Carta Política le dispensa a los departamentos y municipios al tenor de sus artículos 1, 287, 300-4 y 313-4 (…)*"[115].

(k) La Sala concluye entonces, en virtud de lo expuesto, que aunque el Legislador tiene límites frente a la regulación y modificación de los recursos endógenos de los entes territoriales, -como ocurre en el caso que aquí se evidencia[116]-, existen circunstancias en las que de manera excepcional este puede intervenir, ante

---

[113] Sentencia C-897 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[114] M.P. Jaime Araujo Rentería.
[115] Sentencia C-1097 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.
[116] Lay 397 de 1997. "*ARTICULO 38. ESTAMPILLA PROCULTURA. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 666 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Autorizase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que ordenen la emisión de una estampilla "Procultura" cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura*".

necesidades ligadas con el interés general, o con la estabilidad macroeconómica de la nación. Además, la medida dispuesta en el artículo 1 del decreto bajo examen, no afecta en realidad la autonomía financiera de las entidades territoriales que se pretende garantizar con la limitación planteada, porque: **(i)** se trata de dineros que, por disposición del acto legal de creación, se destinan exclusivamente a la seguridad social de los gestores culturales, por lo que el porcentaje que se asigna a los BEPS no es de libre destinación de la entidad territorial; **(ii)** se trata de recursos que deben ser administrados, además, conforme a las reglas fijadas por el legislador; de ahí que la potestad tributaria de las entidades territoriales en ese aspecto se encuentre igualmente limitada; **(iii)** las circunstancias "excepcionales" en las que se toma la medida están ligadas a la "estabilidad económica interna" y a la igualdad de trato jurídico que debe asegurarse a los beneficiarios de la norma en todo el territorio nacional, por lo que se cumple la excepción constitucional que justificarían la intervención del legislador en tales tributo. Finalmente, **(iv)** la intervención legal sobre la administración de estos tributos por el legislador extraordinario es mínima, pues se limita en la propuesta estudiada de adelantar la fecha original del recaudo de estas contribuciones. Por lo que se trata de una decisión, razonable, útil y necesaria para salvaguardar los intereses de los gestores de la cultura que son adultos mayores o de la tercera edad.

Por estas razones no se incurre, conforme a lo expuesto, en violación del juicio de contradicción ni tampoco se incurre en la afectación del **juicio de incompatibilidad**[117].

(vi) Finalmente, en lo que respecta al juicio de **necesidad**, se tiene que el mismo decreto da cuenta de la importancia de la medida consagrada en el artículo 1º del Decreto 475 de 2020, al precisar que el objetivo de ella es asegurar el mínimo vital de los gestores culturales, en momentos en los que no se evidencia otra fuente de recursos mínimos ni la normalización inmediata de su actividad laboral. Se trata entonces de una medida necesaria fácticamente para agilizar el acceso a los recursos básicos para la subsistencia de este grupo poblacional vulnerable así como la continuidad de su protección en materia de salud, y jurídicamente pertinente, por requerirse un acceso presto a tales emolumentos, que no es factible a través de las reglas jurídicas existentes. En cuanto al **juicio de proporcionalidad**, se tiene que las medidas son plenamente equilibradas, se soportan en determinaciones articuladas en el ordenamiento jurídico y no sacrifican derechos constitucionales a proteger.

37. Una vez realizado el escrutinio anterior y revisada la medida consagrada en el artículo 1º del Decreto Legislativo 475 de 2020 a la luz de los distintos juicios que conducen a determinar su idoneidad, concluye la Sala que el artículo debe ser declarado exequible.

A**rtículos 2º y 3º del Decreto 475 de 2020. Artes escénicas.**

La medida ordena la destinación transitoria de recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas al fomento del sector cultural de las artes escénicas, para la creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad, presencial o virtual

[117] El artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

38. La **Sentencia C-615 de 2013**[118] (que analizó un asunto relacionado con las artes escénicas) describe a las contribuciones parafiscales, como:

> *(i) [U]na expresión de la soberanía fiscal en cabeza del Estado (arts. 150-12 y 338 Superiores); (ii) un gravamen para la generación de ingresos públicos; (iii) unos recursos que no se incorporan o se encuentran por fuera del presupuesto nacional; (iv) unos dineros que tienen una afectación o una destinación específica para un sector económico, gremial o de previsión social determinado; (v) un beneficio para el propio sector gravado; (vi) un gravamen que se encuentran bajo el manejo y administración que determine la ley, a través de un organismo autónomo, oficial o privado; (vi) un gravamen que debe respetar el principio de legalidad al igual que cualquier impuesto; (vii) unos recursos que por su origen son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales; (viii) y un gravamen que se diferencia de los impuestos o contribuciones fiscales en razón de su destinación específica, de la determinación específica de los sujetos gravados y de sus beneficiarios.*

39. Con base en estas consideraciones y acogiendo los parámetros de control fijados por la jurisprudencia, desde una perspectiva material, se encuentra que:

(i) El artículo 2 del Decreto 475 de 2020 cumple con el **juicio de finalidad**, y también con el de conexidad **material** -desde la perspectiva interna como externa-, en tanto que responde de manera directa a las necesidades planteadas por el decreto declaratorio del estado de emergencia y las medidas concretas adoptadas en este artículo se corresponden con la finalidad general del decreto. Es claro que el distanciamiento y aislamiento social, necesarios para combatir el COVID-19, según lo explicaron la OMS y las autoridades sanitarias nacionales, provocaron un grave impacto sobre la economía y la sociedad, que requería adoptar medidas financieras y tributarias. Ahora, como para la cultura y su expresión, el distanciamiento social ha implicado la parálisis de muchas actividades y procesos creativos, impactando empresas y organizaciones culturales que corren el riesgo de quiebras masivas, el artículo estudiado busca responder a esa crisis a través de un cambio de destinación de recursos parafiscales mediante la liberación de sumas de dinero que puedan ser destinadas preferentemente a promover nuevos procesos creativos presenciales o virtuales, destinados a apoyar a las artes escénicas. Es evidente, en consecuencia, que la finalidad de la norma estudiada tiene relación cierta, inmediata y directa con la emergencia económica y con el objetivo general planteado por el Decreto 475 de 2020.

(ii) Estas consideraciones y las demás ya explicadas denotan, el cumplimiento adicional del **juicio de motivación suficiente**, teniendo en cuenta que se trata de una medida adecuadamente justificada.

(iii) Lo mismo ocurre con los **juicios de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad**, **de incompatibilidad,** **no discriminación** y **proporcionalidad**, en la medida en que, en los términos ya señalados en el análisis del artículo anterior, se

[118] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

trata de una norma que no es arbitraria, no restringe derechos, no afecta derechos intangibles y no es abiertamente desproporcionada o compromete *prima facie* el ordenamiento jurídico.

(iv) En lo que respecta al **juicio de no contradicción**, la Corte considera pertinente hacer precisiones sobre el alcance del cambio de utilización de recursos con destinación específica, en estados de excepción. A este respecto, destaca lo siguiente:

(a) En términos generales, una contribución parafiscal como la que tiene que ver con la de los *espectáculos públicos de las artes escénicas* a la que se refiere el artículo 2º del Decreto 475 de 2020, debe ser entendida como un recaudo con carácter obligatorio, en el que se resalta la especificidad o singularidad de los sujetos afectados directamente, ya que se grava a un grupo, sector o gremio económico o social. Por esta razón, la destinación es específica, en tanto que lo pretendido es garantizar el beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que tributa[119]. Una contribución, además excepcional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 150 constitucional[120].

(b) Ahora bien, la Corte ha precisado que existe una diferencia entre las contribuciones parafiscales y las rentas de destinación específica, prohibidas por el artículo 359 de la Carta, indicando que la prohibición segunda, únicamente se aplica a las rentas nacionales que entran al presupuesto nacional, y no a las regionales, ni a las de naturaleza parafiscal, dada su naturaleza sectorial[121].

(c) En lo correspondiente a la contribución parafiscal para las artes escénicas de la que habla el artículo 2º de Decreto 475 de 2020 es importante precisar que la **Sentencia C-615 de 2013[122]**, que conoció esa contribución con anterioridad, especificó sobre su naturaleza lo siguiente:

> *"En armonía con lo expuesto hasta aquí, la Sala concluye que la potestad fiscal de las Entidades Territoriales se encuentra limitada por el principio de legalidad, tiene un carácter subsidiario, y se enmarca dentro de la Constitución y la Ley. De esta manera, cuando se trata de contribuciones fiscales provenientes de recursos endógenos, el Legislador tiene una menor facultad regulativa, especialmente en lo que se refiere al manejo y administración de dichos recursos.* ***En contraposición, cuando se trata de contribuciones parafiscales, como las que aquí se analizan, así estas provengan de recursos endógenos*** *de las Entidades Territoriales,* ***el Legislador continúa teniendo un***

[119] Ley 1493 de 2011. *"ARTÍCULO 13. ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS. La Cuenta Especial de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas estará a cargo del Ministerio de Cultura, entidad que trasladará los recursos a los municipios a través de las Secretarías de Hacienda o quienes hagan sus veces, las cuales a su vez, deberán transferir los recursos a las secretarías de cultura o quienes hagan sus veces.* ***Estos recursos y sus rendimientos serán de destinación específica y estarán orientados a inversión en construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas.*** *//Los recursos de que trata este artículo no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto de los municipios o distritos y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad municipal o distrital. //PARÁGRAFO 1o. Estos recursos no podrán sustituir los recursos que los municipios o distritos destinen a la cultura y a los espectáculos públicos de las artes escénicas. En ningún caso podrán destinarse estos recursos al pago de nómina ni a gastos administrativos".* Negrillas fuera del original.

[120] Ibidem.

[121] Sentencia C-178 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

[122] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

> ***gran margen de libertad configurativa, incluso para determinar no solo su destinación, lo que constituye un requisito de la naturaleza jurídica de estas contribuciones, sino también respecto de su recaudo, manejo y administración, lo cual se deriva igualmente de la naturaleza jurídica de estas contribuciones****". (La negrilla fuera del original).*

(d) Conforme a lo expuesto, si bien la *contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas* tiene que ver con recursos endógenos en cabeza de entidades territoriales, su condición parafiscal, le concede una potestad amplia al legislador para intervenir en el tributo, de acuerdo con la **Sentencia C-615 de 2013**[123]. En términos de la mencionada providencia, "*por tratarse de una contribución parafiscal, el Legislador cuenta con competencia constitucional y legal para su creación y regulación integral de su régimen jurídico, de manera que se encuentra investido de una amplia libertad de configuración en la materia, de conformidad con el artículo 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política; de forma que puede determinar no solo la destinación de dichos recursos, aspecto que se deriva de la naturaleza jurídica propia de estos gravámenes,* ***sino también lo relativo al recaudo, manejo, administración, control y vigilancia respecto de los mismos****".* (Negrilla fuera del original)

(e) Lo anterior supone que ante la libertad de configuración del legislador previamente mencionada, es factible que el legislador extraordinario pueda hacer los ajustes correspondientes, por lo que compete evaluar a renglón seguido, la posibilidad de cambio de la destinación específica inicialmente asignada[124].

(f) A este respecto, en la **Sentencia C-724 de 2015**[125], la Corte estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1821 de 2015, el cual fue expedido en desarrollo del estado de emergencia económica decretada en un grupo de municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela.

Este decreto permitía que los recursos del Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC– pudieran ser utilizados para financiar programas de promoción del empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa y reconocimiento de bonos de alimentación, para la población afectada en el territorio cobijado por la declaratoria de emergencia económica.

La Corte recordó en esa providencia, que el FOSFEC es un fondo cuya finalidad es proteger a los trabajadores en los periodos de desempleo y facilitar la adecuada reinserción de los desempleados en el mercado laboral. Además, indicó que este fondo se nutre parcialmente de contribuciones parafiscales realizadas por las cajas de compensación familiar.

Así las cosas, a pesar de tratarse de recursos parafiscales con destinación específica, que deben en principio beneficiar al sector económico o social que soporta el

---

[123] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[124]Como lo señala la sentencia C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, una ley tributaria puede incluir aspectos relacionados con políticas de fomento, puesto que, en muchas ocasiones, la orientación del gasto público y las subvenciones tributarias constituyen los instrumentos esenciales para estimular una determinada actividad.

[125] Ibídem

gravamen, esta Corporación aceptó que fuesen *"destinados a personas que no han estado afiliadas a estas Cajas, por cuanto se trata de connacionales forzados a retornar al país desde Venezuela"*. Lo anterior en razón a que la **Sentencia C-393 de 2007**[126] estableció que el primer límite para destinar recursos del subsidio familiar que administran las cajas de compensación familiar para la atención de personas que no han estado afiliadas a ellas dentro de un plazo determinado, es la necesidad de precisar que no se destinen recursos a fines que no formen parte de la política social.

Con base en lo anterior, la Corte Constitucional consideró que el decreto legislativo objeto de control no transgredía la prohibición constitucional de cambiar la destinación específica de los recursos parafiscales, en la medida en que los *"recursos serían destinados a fines de política social, como lo es la promoción del mercado laboral, la empleabilidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de emergencia. Igualmente, esta medida constituye una decisión razonable por parte del legislador, dado que persigue una finalidad constitucional importante como es contribuir a conjurar la crisis desatada por el cierre de la frontera con Venezuela y la deportación, repatriación y retorno masivo de colombianos, particularmente en el ámbito laboral. Esto se encuentra en armonía",* dijo la sentencia, "*con lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 6 de la Ley 1636 de 2013 que establece que las Cajas de Compensación Familiar podrán utilizar recursos del FOSFEC para financiar la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo y los procesos de capacitación para la población desempleada"*.

(g) En este mismo sentido, la **Sentencia C-300 de 2011**[127] analizó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4828 de 2011, el cual desarrolló el estado de emergencia declarado como consecuencia del fenómeno de La Niña. En este decreto se destinó un porcentaje de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros, a la atención de emergencias sanitarias y fitosanitarias. Esta normativa fue declarada exequible. Al respecto. la Corte *llamó la atención sobre la necesidad de que se garantice la esencia de las contribuciones parafiscales, es decir, el destino de los recursos para la atención del mismo grupo gravado*[128]*. Lo contrario, implicaría afectar económicamente un gremio o grupo en beneficio de otro, en detrimento de las características de singularidad y especificidad propia de la esencia constitucional de las contribuciones parafiscales"*. En pocas palabras, este Tribunal exigió respetar la destinación de la contribución parafiscal, pero en consideración al grupo gravado, que es un concepto más amplio que el sector específico beneficiario.

(h) De lo anterior es posible concluir que la Constitución prohíbe en principio, cambios en las destinaciones específicas de los recursos parafiscales, por su potencialidad de afectar negativamente al gremio obligado. No obstante, la Corte Constitucional también ha entendido que 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 no se desnaturalice el

---

[126] M.P. Manuel José Cepeda.
[127] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[128] *"Así, por ejemplo, no es dable constitucionalmente utilizar la reserva del Fondo Parafiscal de Fomento Arrocero (Ley 67 de 1983) para cofinanciar las acciones del Estado tendientes a controlar y mitigar las consecuencias ocasionadas en la sanidad agrícola de un producto como la palma o el tabaco, productos agrícolas sobre los que existen otros Fondos Parafiscales que los gravan (Ley 138 de 1994 y Ley 534 de 1999 respectivamente)"*.

concepto de parafiscalidad, esto es, **(i)** que las transformaciones a la destinación del recurso parafiscal respeten la finalidad particular para la cual éste fue concebido; y **(ii)** que los cambios no supongan beneficiar a un grupo o sector económico o social diferente a aquel sobre el que recae el gravamen.

40. Así las cosas, el artículo 2° del Decreto Legislativo 475 de 2020 cumple con los requisitos señalados en la jurisprudencia constitucional a este respecto, porque: **(i)** por tratarse precisamente de una contribución parafiscal, goza de mayor , ya que el legislador extraordinario tiene un margen más amplio para introducir modificaciones más amplias a la legislación habilita al legislador a adelantar no altera su finalidad, que es beneficiar los espectáculos públicos de las artes escénicas, objetivo que se mantiene incólume en el decreto que se examina, (ii) favorece a los agentes culturales y al sector de las artes escénicas, que es el renglón económico sobre el que recae el gravamen y, iii) de conformidad con lo dispuesto en la norma objeto de control, el cambio de destinación no altera los recursos que se hubiesen comprometido, obligado, o ejecutado, por las entidades territoriales, pues se limitará a los recursos excedentes y de manera transitoria.

41. De otra parte, la Sala resalta que la destinación "*hasta septiembre 30 de 2021"* de los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas no tiene vicios de inconstitucionalidad.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, durante los estados de emergencia económica, social y ecológica, el Ejecutivo puede adoptar medidas que modifiquen en forma transitoria los tributos existentes, las cuales *"dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente"*. Así pues, acorde con la Carta, el decreto legislativo que se estudia extiende sus efectos hasta el 30 de septiembre de 2021, es decir, no más allá del fin de la siguiente vigencia fiscal, la cual finalizaría el 31 de diciembre de 2021.

Paralelamente, la determinación de la fecha enunciada tampoco coarta o restringe la competencia constitucional del Congreso de modificar la medida o la posibilidad de concederle un carácter permanente, -conforme a lo enunciado en el inciso 3º del artículo 215 C.P.[129]-, en tanto que, según el artículo 49 de la Ley 137 de 1996, el Congreso puede durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de "***iniciativa gubernamental***". Y además, puede hacerlo "*en cualquier momento, (…) en relación con las materias que [son] de* ***iniciativa de sus miembros***"[130]. (Negrita fuera del original).

---

[129] Artículo 215 de la CP. *"(…) Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal,* ***salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente****."* (Negrilla fuera del original).

[130] El artículo 49 de la LEEE reza lo siguiente: "ARTÍCULO 49. REFORMA, ADICIONES O DEROGACIONES DE MEDIDAS. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente **son de iniciativa gubernamental**. //También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de **iniciativa de sus miembros**". (Las negrillas fuera del original).

En este sentido, las medidas del artículo 2º del Decreto 475 de 2020, al ser de iniciativa del legislador, pueden ser modificadas en cualquier tiempo por el Congreso. En efecto, debe recordarse que dentro del proceso de formación de las leyes, **(a)** la iniciativa legislativa es "*la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República*"[131]. Así las cosas, dado que, **(b)** según el artículo 154 de la Carta "*las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*", son las que requieren iniciativa del Gobierno, y que, **(c)** recíprocamente, las relacionadas con establecer contribuciones parafiscales según el artículo 150.12 superior son facultad del Congreso de la República, quien además, según el artículo 338 superior, en tiempo de paz, es el único que está habilitado junto con las asambleas y/o concejos para imponer tales medidas, claramente de acuerdo con los lineamientos del artículo 49 de la LEEE, la iniciativa es del legislador.

Así las cosas, la fecha propuesta por la disposición indicada del Decreto 475 de 2020 no restringe las competencias del Congreso para la reforma o el mantenimiento de tales medidas, por lo que el legislador podrá modificarlas a partir del 20 de julio del 2020, que es la fecha de inicio de la legislatura correspondiente, o disponer que continúen, conforme a sus competencias y si ese es su interés, del 30 de septiembre de 2021 en adelante.

42. Siguiendo con las **artes escénicas**, ahora corresponde a la Corte pronunciarse sobre el artículo 3º del Decreto 475 de 2020, 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, que amplía los plazos para su declaración y pago. En lo correspondientes a esta medida, la Sala debe hacer las siguientes precisiones:

(i) El objeto de este artículo es concederle más tiempo y paralelamente darle más liquidez, a quienes están obligados a pagar la contribución parafiscal de los espectáculos públicos, puesto que si se tiene en cuenta la actual imposibilidad de hacer espectáculos masivos como medida necesaria para detener el contagio del COVID-19, quienes están obligados a pagar la contribución son quienes se enfrentan en gran medida a las dificultades económicas generadas por la pandemia. En palabras del Ministerio de la Cultura, *la "medida aquí propuesta no afecta [la] proyección de disminución del recaudo debido a la prohibición de aglomeraciones, por cuanto no se está eximiendo del pago sino extendiendo el plazo (…). No obstante, es una medida que pretende favorecer la liquidez de los productores permanentes y ocasionales de*

[131] Sentencia C-1707 de 2000. M.P.(E) Cristina Pardo Schlesinger.

espectáculos públicos de las artes escénicas, mitigando el impacto de la prohibición. De acuerdo con las medidas de flexibilización del calendario tributario adoptadas por el Gobierno Nacional (Decreto 401 de 2020), este artículo propone la ampliación de los plazos para la declaración y el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico creada por el artículo 5° de la Ley 814 de 2003"[132].

(ii) Ahora bien, por compartir en esencia los fundamentos materiales ya evaluados en el control de constitucionalidad de las medidas anteriores previstas en el Decreto 475 de 2020, la Sala reitera que el artículo 3º de la misma normativa, cumple también con tales criterios generales de constitucionalidad, que, en cuanto a su motivación y justificación, responden a lo ya mencionado en el análisis previo de los artículos 1 y 2. Sobre esa base y por compartir tales aspectos ya decantados en la revisión de las normas anteriores, puede decirse que el artículo 3º del Decreto 475 de 2020 supera también **los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, no discriminación, intangibilidad, incompatibilidad y el juicio de proporcionalidad.**

En cuanto **al juicio de necesidad** debe la Sala preguntarse si las medidas aquí desplegadas pueden sortearse simplemente a través de la potestad reglamentaria, o si era necesario el despliegue de las facultades excepcionales del legislador extraordinario, al tratarse de una medida orientada simplemente al cambio de fechas para la presentación y pago de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas. Para responder la inquietud la Sala debe precisar lo siguiente:

(a) El artículo 338 de la Carta determina qué elementos deben ser definidos directamente por el Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos distritales o municipales como esenciales en materia de tributos. Entre ellos, se consideran esenciales por la Carta, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravado, la base gravable y la tarifa[133].

(b) El nivel de determinación de estos elementos puede variar de una regulación a otra, siendo aceptado por la jurisprudencia constitucional que "*no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella*"[134]. La exigencia se entiende entonces desconocida, sólo "*cuando la falta de claridad sea insuperable, [caso en el que] se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria*"[135].

(c) Ahora bien, la Constitución prevé casos en que la determinación de los elementos del tributo puede ser dejada a autoridades administrativas, siempre que se establezcan ciertos parámetros por parte de los órganos de representación[136]. En materia de parafiscales, por ejemplo, la Corte ha explicado que es posible delegar en otras autoridades la fijación de la tarifa, "*siempre que [se] establezca el sistema y método*

---

[132] Informe de la Secretaría General del Ministerio de la Cultura. Folio 14, expediente virtual.
[133] Ver entre otras las sentencia: C-178 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correo, C-402 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-704 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa y C-891 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[134] Entre otras, sentencia C-822 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.
[135] Sentencia C-822 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo
[136] Sentencia C-621 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

para calcularla, así como el modo de hacer el reparto de los costos y beneficios que tiende a sufragar"[137]. Así, "*lo fundamental para evitar la discrecionalidad de la administración, es que la Ley establezca los criterios y directrices que permitan determinar los costos - sistema - y el procedimiento para fijarlos - método – (…)*"[138].

(d) Con todo, el legislador, en atención a su amplio margen de configuración, también puede regular aspectos puntuales de los tributos que superen los elementos meramente esenciales ya descritos -a los que se alude básicamente para que se asegure la legalidad del tributo-, en la medida en que puede extender su regulación a condiciones, formas de recaudo e incluso plazos que él determine, según sus propias criterios y valoraciones. En consecuencia, acorde con la **Sentencia C-932 de 2009[139]**, por ejemplo:

> *" Al tenor de lo dispuesto por el artículo 150, numeral 12 de la Carta Política, en concordancia con el 154 y 338 Ibídem, el Congreso tiene una amplia potestad de configuración para establecer impuestos (…). En ejercicio de esa libertad, el legislador determina la clase de tributo a imponer, los sujetos activos y pasivos de la obligación, el señalamiento del hecho y la base gravable, las tarifas aplicables,* ***la fecha a partir de la cual se iniciará su cobro, así como la forma de recaudo, las condiciones en que ello se llevará a cabo y los eventos en que no habrá lugar a dicho pago****, para lo cual habrá de guiarse por sus propios criterios y orientaciones, atendiendo la realidad social y evaluando razones de conveniencia, necesidad, justicia, equidad e igualdad y también el ámbito temporal dentro del cual se aplicará la obligación o la exención tributaria." (Las negrillas fuera del original).*

(e) Bajo el supuesto anterior, el Gobierno en virtud de su facultad reglamentaria (Art. 189.11 C.P.) puede regular claramente lo que se requiera a partir de lo enunciado ya por el legislador, con el fin de asegurar la cumplida ejecución de las leyes.

(f) Ahora bien, en las circunstancias que propone el artículo 3º del Decreto 475 de 2020, se alude precisamente al cambio de fechas para el pago de la contribución parafiscal de las artes escénicas. La ley que regulaba el tema con anterioridad, esto es, el artículo 9 de la Ley 1493 de 2011[140] establece, sin embargo, acorde con el querer del legislador, que la contribución en mención debe presentarse y pagarse expresamente en los mismos plazos del IVA. Ello significa, que el Congreso determinó explícitamente unas fechas concretas para la presentación y pago por parte de los contribuyentes de esas obligaciones. Una medida que como se comprenderá no

---

[137] Sentencia C-577 de 1995 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[138] Ibídem.
[139] Sentencia C-932 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa.
[140] Ley 1493 de 2011. Artículo 9º. "*DECLARACIÓN Y PAGO. Los productores permanentes que hayan realizado espectáculos públicos de artes escénicas en el bimestre, deberán declarar y pagar la contribución parafiscal en los mismos plazos establecidos para presentar y pagar la declaración de IVA. Los productores ocasionales presentarán una declaración por cada espectáculo público que realicen dentro de los cinco días hábiles siguientes a su realización. La declaración y pago de la contribución parafiscal se realizará ante las entidades financieras designadas por el Ministerio de Cultura dentro de los plazos y condiciones que el mismo señale. //Se podrán designar como agentes de retención a las personas o entidades encargadas de la venta o administración de la boletería o derechos de asistencia de los espectáculos públicos en artes escénicas quienes declararán y consignarán la contribución parafiscal en tal condición. Los productores deducirán del monto de la contribución parafiscal a consignar el monto de las retenciones que les hayan efectuado. (…)".* (Negrilla fuera del original).

puede ser objeto de cambio mediante modificación reglamentaria, por existir determinación expresa del legislador.

Lo anterior supone en consecuencia, concluir que se requería de la legislación extraordinaria con el fin de ajustar al mismo nivel legislativo de la Ley 1493 de 2011, las nuevas fechas de pago transitorias, que no podían ser simplemente modificadas a través de las facultades reglamentarias del Ejecutivo, sin desconocer la voluntad expresa del legislador. Bajo este supuesto, se debe reconocer que se cumple igualmente con la exigencia de necesidad de la medida, en el caso del artículo 3 del Decreto 475 de 2020, por las razones expuestas.

(iii) En lo que respecta al **juicio de no contradicción**, la Sala considera pertinente expresar que si se tiene en cuenta que los cambios propuestos por el artículo 3 del Decreto 475 de 2020, no modifican el tributo, ni sus responsables, ni alteran su núcleo, sino que se limitan a extender la fecha de pago en favor de los responsables fiscales, dadas las circunstancias de emergencia, se trata de un artículo que no ofrece en principio, reparos de constitucionalidad.

Incluso, tal y como lo expuso la **Sentencia C-876 de 2002**[141], el artículo 338 de la Constitución exige que la ley fije directamente el contenido del tributo, "*los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos*"; lo que no incluye la obligación expresa de determinar la forma y fecha de pago, aunque al establecerla, el Legislador asegura la eficacia del recaudo.

En todo caso, los criterios para fijar las fechas y formas de pago del impuesto se limitan a asegurar la razonabilidad del pago y el mayor recaudo posible, por lo que la autoridad que lo determina debe consultar la capacidad de pago de los contribuyentes en función del principio de eficiencia a que alude el artículo 363 superior. En todo caso, como se expresó con anterioridad, como se trata de una contribución parafiscal a la que sólo se le cambia el plazo del recaudo, lo cierto es que el legislador extraordinario, en balance con la autonomía territorial, tenía competencia amplia para realizar las modificaciones correspondientes en el recaudo, sin afectar, las competencias locales.

La Sala considera que la medida objeto de estudio precisamente busca conciliar la capacidad de pago del contribuyente y la eficacia del recaudo, respetando la autonomía territorial en materia tributaria, por lo que la norma es constitucional.

Realizado entonces el escrutinio anterior, concluye la Sala que los artículos 2 y 3º del Decreto 475 de 2020 son constitucionales.

Artículos 4º y 5º Del Decreto 475 de 2020. Sector Cinematográfico.

Se modifica transitoriamente la fecha para el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico (Ley 814 de 2003) y se modifica un requisito para el acceso al beneficio de la disminución de la cuota para el desarrollo.

[141] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

43. El artículo 4º del Decreto 475 de 2020, busca flexibilizar para los acreedores de la *cuota para el desarrollo cinematográfico* la fecha para el pago de la obligación, extendiendo su cumplimiento hasta el 30 de septiembre de 2020, en lo que respecta a las actividades realizadas entre los meses de marzo a junio de 2020.

Sin duda, es una medida que busca contribuir a sortear la crisis económica generada por la pandemia en el sector cultura, puesto que pretende mitigar el impacto de la crisis para los responsables del tributo en el ámbito cinematográfico. En palabras del Ministerio de Cultura, debido al "*cierre de las salas de exhibición desde los primeros días de marzo de 2020, se ha previsto inicialmente una posible disminución del recaudo para 2020 de entre el 20% y 25% del total estimado. La medida aquí propuesta no afecta esta proyección de disminución del recaudo debido al cierre de las salas, por cuanto no se está eximiendo del pago sino extendiendo el plazo (…). No obstante, es una medida que pretende favorecer la liquidez de las empresas del sector cinematográfico"* [142].

44. En tal virtud, por compartir en esencia los fundamentos materiales ya evaluados en el control de constitucionalidad de las medidas anteriores, la Sala reitera que el artículo estudiado cumple con los criterios generales de constitucionalidad, que, en cuanto a su motivación y justificación, responden a lo ya mencionado en el análisis previo del decreto. Sobre esa base puede decirse que el artículo 4º del Decreto 475 de 2020 supera también los **juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, no discriminación, intangibilidad, incompatibilidad y el juicio de proporcionalidad**.

En cuanto al **juicio de necesidad** se reitera lo mencionado en el análisis del artículo 3º del Decreto 475 de 2020 en lo concerniente a las competencias del legislador en la materia y el alcance de la facultad reglamentaria del Presidente, en lo que a la determinación de plazos y fechas para pago de tributos se refiere. Con todo, a fin de responder en el caso concreto la inquietud relacionada con el hecho de establecer si la medida propuesta es igualmente necesaria o no, conforme a los mecanismos previstos en la legislación en general para responder a estas necesidades, la Sala debe precisar al respecto lo siguiente:

(a) En las circunstancias que propone el artículo 4º del Decreto 475 de 2020, se alude a promover un cambio de fechas para el pago de la contribución parafiscal para el desarrollo cinematográfico, con el objeto de favorecer a los contribuyentes de ese sector, al autorizar que los montos correspondientes a las actividades realizadas entre los meses de marzo a junio de 2020 se declaren y paguen hasta el 30 de septiembre de 2020.

(b) La ley que regulaba el tema con anterioridad es la Ley 814 de 2003, que en su artículo 7º[143] consagra el deber de realizar una *declaración y pago mensual de la*

---

[142] Informe de la Secretaría General del Ministerio de la Cultura. Folio 15, expediente virtual.

[143] Ley 814 de 2003. "*ARTÍCULO 7o. PERÍODOS DE DECLARACIÓN Y PAGO.* ***El período de la declaración y pago de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico es mensual****. El Gobierno Nacional reglamentará* ***los plazos y lugares para la presentación y pago****, así como los mecanismos para devoluciones o compensaciones de los saldos a favor. //Para tal efecto, los responsables de la Cuota deberán presentar* ***una declaración mensual*** *que involucre la Cuota a su cargo y las retenciones que han debido practicar, cuando haya lugar a ello. //****Si no se practican las retenciones***

contribución por parte de los obligados, so "*pena de la aplicación de las sanciones previstas en el Estatuto Tributario*". La norma mencionada, en consecuencia, no obstante aceptar expresamente que el gobierno puede reglamentar tales plazos para presentación y pago de la contribución, sí establece una regla concreta para la declaración y pago de la contribución, al hacerla mensual, y además consagra una sanción por el incumplimiento de la obligación en los términos señalados.

(c) Esa determinación explícita del legislador, impide que mediante una modificación reglamentaria se puedan introducir los cambios que propone el artículo 4º del Decreto 475 de 2020, dada la temporalidad de la medida y los efectos previstos por el incumplimiento, lo que requería entonces de la legislación extraordinaria para modificar las disposiciones prefijadas por el Congreso, bajo las consideraciones de la emergencia previamente expuestas. De lo que se concluye cumplida a su vez, en consecuencia, la exigencia de necesidad de la medida.

Finalmente, la Sala reitera lo expuesto en el fundamento jurídico 42 de esta providencia, sobre la mayor amplitud del legislador para regular y modificar las contribuciones parafiscales y por consiguiente la posibilidad de realizar las modificaciones sin que ello resulte ajeno a las disposiciones constitucionales y legales. En particular, además, porque en este caso la Contribución Parafiscal para el Desarrollo Cinematográfico, lo cierto es que se trata de un gravamen parafiscal *del orden nacional*, lo que le da un margen mayor de acción al legislador extraordinario. De lo que se debe concluir entonces que la norma supera el **juicio de no contradicción** y, por ende, será declarada exequible.

45. Por último, el **artículo 5 del Decreto 475 de 2020**, consagró beneficios en relación con la *cuota para el desarrollo cinematográfico*, creada mediante el artículo 5 de la Ley 814 de 2003, a cargo de los exhibidores cinematográficos, los distribuidores y comercializadores de derechos de exhibición de películas cinematográficas para salas de cine o salas de exhibición establecidas en territorio nacional y para los productores de largometrajes colombianos. En el caso de los exhibidores, el artículo 14 de la dicha ley, establece un estímulo consistente en el descuento directo de 6.25 puntos porcentuales de la contribución a su cargo, cuando exhiban cortometrajes colombianos. De este modo la tarifa de la *cuota para el desarrollo* que les corresponda, no será el 8,5%, sino el 2,25%. Para acceder al beneficio, el cortometraje deberá presentarse al menos durante 15 días corridos de cada mes calendario y en todas las funciones.

---

previstas en los artículos anteriores, no se presentan las declaraciones, no se efectúan los pagos, o las declaraciones incurren en inexactitudes, se aplicarán las sanciones previstas en el Estatuto Tributario *y los procedimientos de imposición de sanciones y discusión allí establecidos. Sin perjuicio del carácter parafiscal de la contribución creada en esta ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación y aplicación de sanciones dispuestos en este artículo y la resolución de los recursos e impugnaciones a dichos actos, así como para el cobro coactivo de la Cuota, intereses y sanciones aplicando el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. //Para el efecto previsto en el inciso anterior la DIAN celebrará convenio con el administrador del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico. //Las sumas recaudadas por la DIAN por concepto de la Cuota, intereses, sanciones y demás originados en la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico, deberán ser transferidos a través de la Tesorería General de la Nación, dentro del mes siguiente a su recaudo, al Fondo para el Desarrollo Cinematográfico creado en esta ley".* (Las negrillas fuera del original).

La modificación que introduce el artículo 5º del Decreto 475 de 2020, le permite al exhibidor obtener este descuento cuando ha presentado el cortometraje nacional durante 8 días calendario.

46. Como se desprende de las razones expresadas en el Decreto 417 de 2020 - que declaró la emergencia-, el aislamiento preventivo obligatorio y los efectos económicos negativos generados por la pandemia, exigieron al Gobierno examinar las diversas normas tributarias por sectores, y ante la crisis, proponer beneficios tributarios para alivianar su impacto. En el ámbito de la cultura, la norma objeto de control estableció un trato más favorable a un sector claramente afectado por la crisis para conceder un beneficio económico, ya establecido por el legislador, pues "*muchas empresas de exhibición cinematográfica decidieron cerrar sus salas, sin haber completado los quince días de exhibición de cortometrajes colombianos"*[144] y la suspensión de actividades intempestiva a la asistencia a las salas, afectó tanto los ingresos del sector[145], como los periodos de cumplimiento correspondientes.

47. Ante esta situación, encuentra la Corte que, en concordancia con lo ya mencionado con respecto a los demás artículos de este decreto, el artículo 5º en revisión comparte el cumplimiento de los requisitos materiales de constitucionalidad relacionados con los juicios de **finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación** ya mencionados.

En lo concerniente al **juicio de no contradicción**, no encuentra la Corte reparos de constitucionalidad ni observaciones adicionales que realizar, pues es una norma dirigida a proteger los derechos al trabajo, a la propiedad y a la libertad de empresa de un sector de la población claramente impactado por la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

48. La anterior revisión formal y material del Decreto 475 de 2020 le permite a la Corte concluir que las medidas propuestas por este decreto para el sector de la cultura, son constitucionales.

Conclusiones

49. El Decreto 475 de 2020 estableció, para el sector de la cultura, una serie de medidas dirigidas a contrarrestar los efectos adversos que el COVID-19 ha generado en la economía, de conformidad con los objetivos del Decreto 417 de 2020 que declaró la emergencia económica, social y ecológica.

---

[144] Informe de la Secretaría General del Ministerio de la Cultura. Folio 15, expediente virtual.

[145] Según el Concepto Técnico de la Dirección de Cinematografía[145] "a *través de un ejercicio realizado por el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica "Proimágenes Colombia", entidad administradora del FDC, se proyectan los siguientes impactos negativos para el año 2020 como consecuencia del embate del Covid-19, a partir de un escenario hipotético alentador donde se dé la reapertura progresiva de salas a partir de julio de 2020: [i] Un recaudo proyectado del FDC de $16.364 millones de pesos (en 2019 el recaudo fue de $33.273 millones de pesos), es decir, una variación del -50.8%. [ii] Una variación anual en taquilla proyectada de -49.85%.[iii]Una variación anual de espectadores proyectada de -51.46%*."

50. En atención 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, las medidas tienen como objetivo, mejorar la situación de los creadores y gestores culturales que son adultos mayores o de la tercera edad, promover la generación de actividades y de proyectos creativos en las artes escénicas, -incluso aquellos de carácter virtual-, extender las fechas de pago para ciertas obligaciones tributarias y flexibilizar las condiciones de acceso a ciertos beneficios tributarios en el sector cinematográfico.

51. En el primer caso, se autorizó a los alcaldes y gobernadores a recaudar y apropiar anticipadamente una parte de los recursos de la Estampilla Procultura ya establecida por el Legislador con esa orientación, para asegurar la protección inmediata en materia de seguridad social, de creadores y gestores culturales mayores de edad.

51.1. A este respecto, la Corte Constitucional consideró que esa medida respondía de manera inmediata y eficaz al impacto directo que la crisis generaba sobre los gestores culturales y se ofrecía 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, ayudaba a este grupo poblacional, a disminuir el riesgo relacionado con no poder pagar su afiliación a la seguridad social o cubrir sus necesidades básicas. Se trataba de una medida que no era arbitraria, ni discriminatoria, ni ajena a los derechos fundamentales de este grupo poblacional o lesiva de derechos intangibles. Por el contrario, se estimó que propugnaba por asegurar la protección de los derechos sociales de tales personas.

Por este motivo, la Corte consideró que la medida enunciada, cumplía con los juicios de *finalidad, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, necesidad y de no discriminación***.**

51.2 Ahora bien, en cuento a los juicios de no *contradicción específica, incompatibilidad y proporcionalidad*, la Sala concluyó en lo concerniente a la aparente limitación por parte del legislador de intervenir en los recursos endógenos de las entidades territoriales, -ante la orden de giro anticipado de esos recursos-, que si bien es cierto el Legislador tiene límites en la disposición de dineros que son parte de las fuentes endógenas de los entes territoriales, también lo es que en las circunstancias en que se desarrolla la medida estudiada: **(i)** se trata de dineros que, por disposición del acto legal de creación, se destinan exclusivamente a la seguridad social de los gestores culturales, por lo que el porcentaje que se asigna a los BEPS no son de libre destinación de la entidad territorial; **(ii)** se trata de recursos que deben ser administrados conforme a las reglas fijadas por el Legislador, de ahí que la potestad tributaria de las entidades territoriales se encuentra limitada; **(iii)** las circunstancias "excepcionales" en las que se toma la medida están ligadas a la "estabilidad económica interna" y a la igualdad de trato jurídico que debe asegurarse a los beneficiarios de la norma en todo el territorio nacional, de tal manera que se impida que algunas entidades territoriales lo adopten y otras no y, **(iv)** la intervención legal sobre los recursos es mínima, pues se limita a adelantar la fecha del recaudo, por lo que se trata de una decisión, razonable, útil y necesaria para salvaguardar los intereses de los gestores de la cultura que son adultos mayores o de la tercera edad.

52. El artículo 2 del Decreto 475 de 2020, dispuso que los recursos que antes formaban parte de aquellos parafiscales destinados a la construcción o mejoramiento de escenarios, podrían ser ahora invertidos y utilizados en proyectos culturales, dentro del mismo sector.

52.1. Sobre este punto la Corte Constitucional encontró que la medida 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 que corren el riesgo de una quiebra masiva y con el fin de promover nuevos procesos creativos presenciales o virtuales destinados a apoyar a las artes escénicas, admitió el cambio de destinación de ciertos recursos parafiscales hacia el apoyo y la creación de proyectos culturales. Por estas razones se consideró que la norma, cumple de acuerdo con esta sentencia, los juicios de *finalidad, conexidad material y motivación.*

52.2. También con los de *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.

52.3. En cuanto al *juicio de no contradicción específica*, la Corte encontró 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 las modificaciones respeten la finalidad particular para 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.

Por ende, para la Sala, la modificación en este caso, (i) no alteró su finalidad, que era la de beneficiar los espectáculos públicos de las artes escénicas, objetivo que se mantiene incólume en el decreto que se examina, (ii) favorece a los agentes culturales y al sector de las artes escénicas, que es el renglón económico sobre el que recae el gravamen y, (iii) el cambio de designación no va a alterar los recursos ya comprometidos, obligados, o ejecutados, por las entidades territoriales, pues se limita a los recursos excedentes y de manera transitoria. Todas, razones que en su conjunto le permiten concluir a la Sala, que el artículo 2° del Decreto Legislativo 475 de 2020 no vulnera la prohibición constitucional de cambiar la destinación específica de los recursos parafiscales.

En cuanto a la expresión *"hasta septiembre 30 de 2021"* la Sala observó 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"*. Esto significa que la medida adoptada bien podía regir hasta el 31 de diciembre de 2021.

53. 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 medidas que en consonancia con la crisis enunciada y la pretensión de favorecer la liquidez del sector, mitigan efectivamente el impacto económico que se generan con las medidas de aislamiento, lo que supone que se trata de decisiones del legislador extraordinario que 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*.

54. 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 se trata de una medida que se ajusta a los juicios de *finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y no contradicción* ya mencionados.

55. Por tratarse entonces de una norma que además de cumplir con las condiciones formales exigidas a los decretos de desarrollo de los estados de excepción, guarda conexidad con las circunstancias que dieron lugar a la crisis y propone medidas necesarias para superar la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, así como acatar los demás requisitos previstos por la jurisprudencia constitucional para verificar la compatibilidad material de los mismos con la Carta, la Corte declarará la exequibilidad del Decreto 475 de 2020, en los términos analizados.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 475 de 2020 del 25 de marzo de 2020, *"Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".*

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con Aclaración de Voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA SACHICA MENDEZ
Secretaria General