Sentencia C-178/20

Referencia: Expediente RE-257

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 507 del 1º de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020".

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020)

La Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de las previstas en el artículo 241, numeral 7, de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991[1],

[1] El cual fue enviado a la Corte para que decida sobre su constitucionalidad mediante oficio del dos (2) de marzo de 2020, recibido en la Secretaría General de la Corte el mismo día. La sustanciación del proceso de revisión fue asignada al suscrito magistrado en sesión no presencial de Sala Plena realizada el 3 de abril. Posteriormente, mediante Auto del 15 de abril de 2020, el suscrito sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto; ordenó comunicar de manera inmediata la iniciación del proceso al Presidente de la República; su fijación en lista por el término de 5 días para efectos de la intervención ciudadana; e invitó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos; a la Confederación Colombiana de Consumidores y a la Federación Nacional de Comerciantes, para que, si lo estimaban necesario, presentaran concepto sobre la relación de la materia regulada con el estado de emergencia, su contribución a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y los demás aspectos que consideraran relevantes para el examen de constitucionalidad del decreto objeto de control. Expirado el término de fijación en lista, se corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

decide definitivamente sobre la constitucionalidad del decreto legislativo de la referencia, expedido por el Presidente de la República en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante Decreto 417 de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Decreto Legislativo 507 de 2020
(1 de abril de 2020)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y especifica 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 el11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

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

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 30 de marzo de 2020 a las 02:40 GMT-5, se encuentran confirmados 638.146 casos, 30.039 fallecidos y 203 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

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

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo

que se requieren (SIC) adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que dentro de las motivaciones para expedir el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se consideró la necesidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, así como de adoptar «las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional».

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

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas adicionales que sean necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020., «Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público», se ordenó «el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19».
Que la medida de aislamiento preventivo presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad, lo cual, en el marco de las circunstancias que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, influye en el alza de los precios de los productos de primera necesidad. En este contexto, existen riesgos eventuales de conductas de acaparamiento por parte de los consumidores, y de especulación por parte de productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias colombianas.

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

evidencian una fuerte presión al alza de algunos productos representativos de la canasta familiar básica de los colombianos.

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

Medellín			
Producto	**14 al 20 de marzo**	**21 al 25 de marzo**	**Variación porcentual**
Tomate chonto	2.023	2.853	41.03
Coliflor	2.750	3.854	40.15
Pepino cohombro	1.852	2.486	34.23
Pimentón	1.850	2.438	31.78
Limón Tahití	3.079	4.050	31.54
Naranja Valencia	1.735	2.238	28.99

Cali			
Producto	**14 al 20 de marzo**	**21 al 25 de marzo**	**Variación porcentual**
Zanahoria	673	1.633	142.64
Tomate chonto	1.088	2.621	140.9
Limón Tahití	1.658	3.450	108.08

Cebolla cabezona blanca	789	1.636	107.35
Papa criolla limpia	925	1.767	91.03
Limón común	1.750	3.333	90.46
Cebolla junca Aquitania	2.278	4.278	87.8
Papa única	645	1.167	80.93
Apio	1.186	2.118	78.58
Papa suprema	673	1.133	68.35

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

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

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

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre «El COVID-19 y mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que « [...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a la protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...].»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima « [...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24.7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas».

Que, en consecuencia, la Organización Internacional del Trabajo-OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familiares de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los

trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

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

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

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

Artículo 2. *Seguimiento estadístico*. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- asumirá la función de hacer seguimiento cada cinco (5) días de los precios de los listados de productos de primera necesidad de que trata el artículo 1 de este Decreto y de los precios de los insumos requeridos para la elaboración de dichos productos. Así mismo, identificará variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos en función de su comportamiento histórico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá a 1º de abril de 2020.

(Siguen firmas del Presidente de la República y de todos los ministros[2])

II. INTERVENCIONES

Presidencia de la República

1. El Presidente de la República, a través de la Secretaría Jurídica, solicita se declare la constitucionalidad del precitado decreto, por considerar que, en su

[2] EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, IVAN DUQUE MÁRQUEZ; LA MINISTRA DEL INTERIOR, ALICIA VICTORA ARANGO OLMOS; El MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES *AD HOC*, CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA; EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA; LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO; EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA; EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, RODOLFO ZEA NAVARRO; EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, FERNANDO RUIZ GÓMEZ; EL MINISTRO DE TRABAJO, ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ; LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA, MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO; EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO; LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL, MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ; LA MINISTRA (E) DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MARIA CLAUDIA GARCÍA DÁVILA; EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ; LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO; LA MINISTRA DE TRANSPORTE, ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ; LA MINISTRA DE CULTURA, CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO; LA MINISTRA DE CIENCIAS, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, MABEL GISELA TORRES TORRES; EL MINISTRO DEL DEPORTE, ERNESTO LUCENA BARRERO.

expedición, se cumplieron todos los requisitos formales y materiales.

2. En cuanto a los requisitos formales, indica que fue expedido el día 1º de abril de 2020 en desarrollo del Decreto Ley 417 de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica, esto es, durante el término de vigencia de la mencionada declaración. Igualmente contó con la firma de todos los ministros y con la debida motivación. Dado que la declaración del estado de emergencia se extiende a todo el territorio nacional, así deberán entenderse las medidas adoptadas en el decreto bajo análisis, las cuales no versan sobre regulaciones de carácter tributario.

3. Por otra parte, aduce que el Decreto cumple los criterios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, incompatibilidad, no discriminación, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad.

4. Sobre el **criterio de conexidad**, explica que satisface los elementos interno y externo. Respecto del primero indicó que el confinamiento ordenado para precaver los efectos generados por la propagación del virus COVID-19 ha afectado la economía nacional y el mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que era necesario adoptar medidas que (i) aseguraran a los hogares colombianos los productos de necesidad básica bajo la fijación de precios para que fueran accesibles y (ii) generaran un verdadero control que garantizara el abastecimiento y la seguridad alimentaria en todo el territorio nacional. Sobre el segundo, menciona que la medida decretada guarda relación con los motivos que dieron lugar a la declaración del Estado de Emergencia, en tanto pretende regular los precios de los productos de primera necesidad e impedir la especulación sobre estos, evitando el acaparamiento y la usura sobre los mencionados productos, brindando, además, apoyos económicos para la población más vulnerable y garantizando el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria, compromisos contemplados en el Decreto 417 de 2020.

5. Considera que el Decreto cumple el criterio de **finalidad**, por cuanto sus medidas están dirigidas a garantizar el mínimo vital y a favorecer el acceso a la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos para los hogares más vulnerables, propósitos que no solo están relacionados con la superación de la crisis causada por el COVID-19, sino que además son fines esenciales del Estado.

6. En cuanto al criterio de **necesidad**, señala que era indispensable expedir el decreto bajo análisis para contrarrestar la emergencia que está viviendo el país, pues era necesario disminuir al máximo los riesgos de acaparamiento y especulación de productos de la canasta familiar básica, para garantizar su acceso a las personas de escasos recursos y a los desempleados. Estas medidas se tornan aún más imperiosas si tiene en cuenta que en el ordenamiento jurídico ordinario colombiano no existen previsiones suficientes y adecuadas para atender de manera eficiente los efectos de la propagación del virus COVID-19.

7. Igualmente, estima que las medidas resultan **proporcionales**, en tanto garantizan el bienestar de los consumidores más vulnerables en un contexto de aislamiento o confinamiento. En igual sentido afirma que no imponen discriminación injustificada ni tratos diferenciales, sino que, por el contrario, buscan garantizar la realización de los derechos fundamentales. Tampoco limitan, afectan ni suspenden derechos humanos o libertades fundamentales, puesto que pretenden mitigar la vulnerabilidad económica de la población afectada por la pandemia. Finalmente, concluye que cumplen con el criterio de **intangibilidad**, ya que no contienen disposiciones que puedan afectar derechos fundamentales intangibles, ni contradicen prohibiciones constitucionales o de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción.

Carlos Escobar Uribe y Juan Pablo López, de la Universidad del Bosque

8. Los ciudadanos Carlos Escobar Uribe, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Bosque, y Juan Pablo López Pérez, asesor del consultorio jurídico de la misma universidad, presentaron escrito el día 23 de abril del año en curso, solicitando la exequibilidad condicionada del Decreto 507 de 2020. Consideran que los alcaldes ejercen en sus jurisdicciones las mismas facultades administrativas de control y vigilancia que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), por lo que deberá entenderse que el Gobierno Nacional, a través del decreto bajo análisis, ratifica esas competencias y no deroga el artículo 62 de la Ley 1480 de 2011, el cual faculta a las alcaldías para imponer multas de hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes e indica que, en caso de imponer una medida distinta o superior a la indicada, se debe remitir lo actuado a la Superintendencia de Industria y Comercio, así como al Ministerio Público.

9. En virtud de lo anterior, solicitan declarar la exequibilidad condicionada del artículo 6 del Decreto 507 de 2020, en el sentido de que "la Superintendencia de Industria y Comercio conserva competencias preferentes en materia de protección al consumidor, en los mismos términos de la Ley 1480", debiendo ser informada de las actuaciones realizadas por las alcaldías para que pueda avocar de manera preferente el conocimiento del caso. Agregan que de esta manera no podrá entenderse que las gobernaciones tienen a su cargo funciones de inspección, vigilancia o control, tratándose de la protección del consumidor.

III. CONCEPTOS

Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad del Externado de Colombia

10. Mario Ospina Ramírez, docente e investigador del Departamento de Derecho Constitucional, actuando en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad del Externado de Colombia, presentó escrito el 27 de abril de 2020, por medio del cual solicita la declaración de exequibilidad del decreto de la referencia, con fundamento en las

siguientes consideraciones:

11. La Constitución Política otorga facultades al poder ejecutivo para intervenir en la economía con el fin de garantizar el bienestar general (art. 334 superior), y satisfacer los valores de igualdad de oportunidades y prohibición de discriminación (art. 13 constitucional). En el marco de la emergencia social y sanitaria, esas facultades se pueden ejercer respecto del control de precios de los productos básicos de la canasta familiar, mediante la inspección, la vigilancia y el control de los precios, para evitar alteraciones que tengan impactos negativos en el bienestar de las personas de bajos ingresos.

12. El Decreto 507 de 2020 cumple los requisitos de validez material establecidos en la Ley 137 de 1994. En particular, no tiene contenido que replique la cláusula de prohibición de discriminación, a pesar de que en la aplicación de las medidas se puedan evidenciar situaciones de discriminación. Tampoco se evidencia que las medidas adoptadas en el decreto bajo revisión desconozcan el artículo 15 de la mencionada Ley 137, pues las libertades económicas, "como cualquiera otra pretensión ética de dignidad, pueden ser limitadas en virtud de los fines constitucionales".

13. Finalmente, pone en evidencia la necesidad de que se precisen las actuaciones bajo las cuales se puede llevar a cabo el control administrativo, en lo que tiene que ver con la recolección y seguimiento de la información, así como en la aplicación de sanciones, siempre debiéndose respetar las garantías constitucionales del debido proceso.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

14. Mediante escrito fechado el día 11 de abril de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, rindió concepto el Procurador General de la Nación, solicitando que se declare **exequible** el Decreto 507 de 2020, basándose en los argumentos que a continuación se resumen:

15. Sostiene que el decreto cumple los requisitos formales que deben atender los decretos legislativos dictados en desarrollo del estado de excepción, tales como: (i) la firma del Presidente y las de todos sus ministros, (ii) la explicación expresa justificativa de su adopción y (iii) su expedición el 1º de abril de 2020, todavía durante la vigencia el Decreto 417 de 2020. Finalmente, hace referencia al envío oportuno del decreto a la Corte Constitucional, el siguiente día hábil al de su expedición y publicación en el Diario Oficial, lo cual, si bien no es un requisito formal, es un presupuesto para ejercer el control de constitucionalidad.

16. En lo que respecta a su revisión material, indica que también cumple las condiciones generales (conexidad material, ausencia de arbitrariedad, juicio de intangibilidad y no desmejora de derechos sociales de los trabajadores), así como las específicas (finalidad, motivación suficiente, necesidad, proporcionalidad y

no discriminación).

17. En relación con las condiciones generales, afirma que el decreto cumple el criterio de conexidad en su perspectiva **externa**, dada la conexión de las medidas que contiene con los motivos que dieron lugar a la declaración de la emergencia, pues el empleo es una de las áreas más afectadas por la pandemia del COVID-19, que impacta negativamente tanto a empresas como a los trabajadores formales e informales, por lo cual era necesario generar mecanismos estrictos de control sobre los precios de los productos, para que no sufran menoscabo la calidad de vida y las condiciones dignas de existencia de las personas afectadas.

18. Igualmente considera que las medidas guardan **conexión interna**, pues el aislamiento preventivo genera un aumento en la demanda de los hogares por adquirir productos de primera necesidad, lo que influye en el alza de precios, siendo necesario adoptar medidas encaminadas a evitar el acaparamiento, la usura y la especulación sobre los productos de la canasta básica, buscando garantizar el acceso efectivo de las poblaciones vulnerables.

19. Los criterios de **prohibición de arbitrariedad e intangibilidad** también se encuentran satisfechos, toda vez que las medidas adoptadas no tienen incidencia en el núcleo esencial de derechos fundamentales, ni suponen restricciones a los derechos intangibles establecidos en el artículo 4º de la Ley 137 de 1994. Finalmente, las disposiciones bajo análisis no restringen la competencia del Congreso, tampoco afectan la Constitución, ni el bloque de constitucionalidad, toda vez que tienen por finalidades (i) garantizar los derechos fundamentales a la salud, a la alimentación, la vida e integridad y (ii) crear mecanismos de articulación entre el nivel central y el territorial.

20. Respecto de las condiciones específicas afirma que el Decreto 507 cumple el **requisito de finalidad**, pues las medidas en él adoptadas están dirigidas a conjurar la crisis generada por la pandemia, así como a evitar sus efectos. También cuenta con **motivación suficiente,** ya que : (i) se demostró el incremento de precios de los productos alimenticios básicos; (ii) se comprobó que uno de los efectos de la emergencia es la reducción del empleo y, consecuentemente, del nivel de ingresos de las personas, con afectación del mínimo vital (iii) se argumentó que el Estado debe garantizar la suficiencia y accesibilidad a los alimentos necesarios para la subsistencia de la población y (iv) se demostró que la demanda de bienes básicos aumentó, lo que afecta los precios y acentúa el acaparamiento, la usura y la especulación. En este punto pone de manifiesto la importancia de que el control de vigilancia e inspección se dirija a todos los niveles de producción, distribución y comercio y concluye que las medidas son **necesarias**, de la mayor importancia y están plenamente justificadas.

21. En cuanto a los **juicios de incompatibilidad y subsidiariedad**, aduce que los medios ordinarios disponibles son insuficientes para conjurar la crisis

derivada de la pandemia COVID-19, por lo que es necesario implementar mecanismos extraordinarios que garanticen el acceso de toda la población y, en especial, la de menores ingresos, que podría ver afectado su mínimo vital. Finalmente, encuentra el Ministerio Público que las medidas son razonables y que no implican limitaciones a derechos fundamentales o criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

COMPETENCIA

22. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados en desarrollo de las facultades propias del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 y en el artículo 241-7 de la Constitución, en concordancia con los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

EL ASUNTO BAJO REVISIÓN

23. A causa de la rápida expansión de la pandemia generada por el COVID-19, con fecha 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Al efectuar el control correspondiente, la Corte Constitucional, en Sentencia C-145 de la presente anualidad, declaró exequible el decreto declaratorio del estado excepcional en cuyo desarrollo fue expedido el Decreto 507 de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020".

24. Como quiera que a esta Corporación constitucionalmente se le ha asignado el control de los decretos expedidos en desarrollo de los estados excepcionales, conviene recordar que ese escrutinio se ha llevado a cabo a partir de la verificación de una serie de requisitos formales y materiales derivados de la Constitución y de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE).

25. Antes de proceder a corroborar el cumplimiento de los mencionados requerimientos, la Corte considera relevante consignar unas consideraciones generales relativas al alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y a las fuentes, criterios y estándares que este Tribunal ha decantado para evaluar la constitucionalidad de los decretos dictados por el Presidente de la República en desarrollo del estado de excepción declarado.

CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA[3]

26. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. 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 de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo No. 507 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

27. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas 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) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

28. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone *"el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*"[4], 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*"[5].

29. 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 1994 -en adelante LEEE-[6], así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial[7].

---

[3] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-225/09 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C-226 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

[4] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la sentencia C-216/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[5] Ibídem.

[6] 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).

[7] 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

30. La Constitución 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.

31. 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 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

32. A la luz del artículo 215 de la Constitución, 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…*". 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.

33. 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 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*"[8]. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede

---

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*".

[8] Sentencia C-216/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o "*accidentes mayores tecnológicos*"[9].

34. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos[10]; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica[11]; iii) desastres naturales[12]; iv) la revaluación del peso frente al dólar[13]; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito[14]; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[15]; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud[16]; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela[17].

35. 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.

36. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y 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

[9] 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 económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.
[10] Decreto 333 de 1992.
[11] Decreto 680 de 1992.
[12] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.
[13] Decreto 80 de 1997.
[14] Decreto 2330 de 1998.
[15] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.
[16] Decreto 4975 de 2009.
[17] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

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 este 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[18]

Consideraciones generales

37. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como 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, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el Texto Superior. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

38. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; 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*) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). 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; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

[18] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

39. 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.

40. El examen formal del decreto exige verificar, en su 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.

41. 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 indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

42. El **juicio de finalidad**[19] está previsto por el artículo 10 de la LEEE[20]. 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[21].

43. El **juicio de conexidad material**[22] está previsto por los artículos 215 de la Constitución[23] y 47 de la LEEE[24]. Con este juicio, se pretende determinar si las

---

[19] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

[20] 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.*"

[21] Sentencia C-724/15 M.P. Luis Ernesto Vargas. "*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. 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*".

[22] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517/17 M.P. Iván Escrucería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[23] 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*".

[24] 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*".

medidas adoptadas en el decreto legislativo 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[25] 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[26].

44. El **juicio de motivación suficiente**[27] ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[28]. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas[29], 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*"[30].

45. El **juicio de ausencia de arbitrariedad**[31] 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.[32] 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 libertades fundamentales[33]; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de

---

[25] Sentencia C-409/17. 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-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera.

[26] Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. "*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-701/15 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[27] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[28] Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722/15 M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[29] Al respecto, en la sentencia C-753/15 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".

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

[31] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[32] Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742/15 M.P. María Victoria Calle Correa.

[33] 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

las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento[34].

46. El **juicio de intangibilidad**[35] 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 como 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.

47. El **juicio de no contradicción específica**[36] 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, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso 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.

---

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".

[34] Sentencia C-149/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[35] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, 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, C-751 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

[36] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

48. El **juicio de incompatibilidad**[37], según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

49. El **juicio de necesidad**[38], 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.

50. El **juicio de proporcionalidad**[39]**,** 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 frente 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, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

51. El **juicio de no discriminación**[40], el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[41], exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de

---

[37] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

[38] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517/17 M.P. Iván Humberto Escruceria Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

[39] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[40] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672/15 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[41] *"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 (...)"*.

otras categorías sospechosas[42]. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados[43].

EL CONTROL FORMAL DEL DECRETO 507 DE 2020

52. Una vez analizado el Decreto 507 de 2020 desde la perspectiva formal, la Corte considera que cumple los requisitos de esa índole, ya que:

- Está firmado por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho, siendo del caso anotar que la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental firmó como encargada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyas funciones asumió en virtud del Decreto 443 del 20 de marzo de 2020 que la encargó de esa cartera durante la licencia concedida al titular y que el Ministro de Defensa Nacional firmó como Ministro de Relaciones Exteriores, por haber sido designado como titular *ad hoc* de esa cartera, mediante Decreto 506 del 1º de abril de 2020.

- Su origen se encuentra en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del presente año, fuera de lo cual su expedición tuvo lugar durante la vigencia del estado de excepción, dado que la declaración lo fue por treinta (30) días contados desde el 17 de marzo de 2020 y el Decreto 507 data del 1º de abril de la misma anualidad.

- Revisado su texto se percibe la existencia de una amplia motivación en la que, en términos generales, se pretende dar cuenta de los factores determinantes de su expedición, de los motivos que justifican la adopción de las medidas que contiene, de su relevancia para hacer frente a las causas del estado excepcional declarado y para impedir la extensión de los efectos de la crisis, así como de los propósitos perseguidos, de su necesidad y del vínculo que lo une a la situación motivante de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

EL DECRETO 507 DE 2020, SU CONTENIDO Y CONTEXTO

53. La motivación del Decreto 507 de 2020 inicia con una referencia a la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y a las graves afectaciones que la veloz expansión del nuevo coronavirus genera en el orden económico y social, entre las cuales se destaca el impacto negativo sobre el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, aspecto este que justifica la adopción de medidas excepcionales destinadas a brindar el impostergable apoyo económico a la población desprotegida.

---

[42] 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*".

[43] En este sentido, en la Sentencia C-156/11 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".*

54. El apoyo que debe brindarse tiene una especial manifestación en la necesidad de garantizar la suficiencia y el acceso de la población a los alimentos indispensables para la subsistencia, lo cual comprende la protección del funcionamiento permanente del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria, últimamente afectado, debido a que el confinamiento incide en la demanda de productos de primera necesidad, cuyos precios tienden al alza con riesgos inminentes asociados al acaparamiento y la especulación.

55. En el sentido indicado, la motivación del Decreto 507 de 2020 recoge un reporte del director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el que, a partir de un estudio comparativo de los precios durante las semanas que transcurrieron entre el 14 y el 20 y el 21 y el 26 de marzo del año en curso, se evidencia un aumento relevante de los costos correspondientes a los productos de la canasta familiar básica en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga. Con fundamento en estos datos se pasa a considerar las repercusiones adversas de la crisis en el ámbito del trabajo y, particularmente, en el mercado laboral, afectado por un incremento del desempleo y del subempleo, con una tendencia al agravamiento que impulsa a la adopción de medidas extraordinarias dirigidas "a garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables".

56. Para evitar el alza de los precios en los productos de primera necesidad, en el artículo 1º del Decreto 507 de 2012 se le ordena al Ministerio de Salud y Protección Social, al de Comercio, Industria y Turismo y al de Agricultura y Desarrollo Rural fijar los listados de productos de primera necesidad, según los requerimientos identificados, mientras perduren las causas que motivaron la declaración del estado de emergencia. En el artículo 2º se establece que cada cinco (5) días el DANE hará seguimiento de los precios de los productos de primera necesidad y de los correspondientes a los insumos para la elaboración de tales productos, a lo que se suma la identificación de variaciones "significativas y atípicas" en los precios, de las que se hará reporte semanal a la Superintendencia de Industria y Comercio, encargada de emprender acciones oficiosas de inspección, vigilancia y control cuando sea del caso.

57. En el parágrafo del artículo 2º se le confieren al DANE facultades para desarrollar, directa o indirectamente, el seguimiento respectivo y se les impone a los actores de las cadenas de producción, distribución y comercialización la obligación de suministrarle al DANE los datos que solicite, so pena de las investigaciones y sanciones señaladas en el artículo 6º de la Ley 79 de 1993, "Por la cual se regula la realización de los censos de población en todo el territorio nacional".

58. En virtud del artículo 3º se le impone al DANE la publicación de los precios promedio de productos de primera necesidad, información que deben publicar el Ministerio de Salud y Protección Social, el de Comercio, Industria y Turismo, el de Agricultura y Desarrollo Rural y también la Superintendencia de Industria y Comercio. El artículo 4º, por su parte, se ocupa de las acciones en materia de

inspección, vigilancia y control confiadas, en los términos de las Leyes 1340 de 2009[44] y 1480 de 2011[45], a la Superintendencia mencionada, a la cual se le autoriza priorizar los casos en aras de la mayor eficiencia de su intervención e, igualmente, se le impone el envío de los hallazgos relevantes a los ministerios ya citados, así como a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, a fin de que se evalúe la adopción de las medidas regulatorias previstas en el artículo 5º.

59. Como medida para prevenir la especulación, el acaparamiento y la usura el artículo 5º contempla el ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988 por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante procedimientos expeditos, en tanto que a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos se le faculta para fijar precios máximos de productos de primera necesidad. Es de anotar que la Ley 81 de 1988 se ocupa, entre otras materias, de la política de precios y que sus artículos 60 y 61 se refieren, en su orden, al ejercicio de esa política y a las entidades que la desarrollan.

60. El artículo 6º impone a los gobernadores y alcaldes el deber de apoyar la función de inspección, vigilancia y control mediante el reporte a la Superintendencia de Industria y Comercio de "las eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos" y, por último, el artículo 7º establece la vigencia del Decreto 507 de 2020, indicando sobre el particular que rige desde su publicación y que producirá efectos mientras perduren las causas que motivaron el estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

61. Conforme indica la Universidad Externado de Colombia en el escrito enviado con destino a este expediente, aunque el artículo 333 de la Constitución proclama que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, no es menos cierto que el mismo precepto superior señala que esas libertades han de ejercerse "dentro de los límites del bien común". Este enunciado anticipa la intervención del Estado en la economía orientada por determinados fines, junto con la función social "que implica obligaciones", asignada a la empresa "como base del desarrollo" y al control estatal de "cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional".

62. Precisamente en la motivación del Decreto 507 de 2020 se invoca el artículo 334 de la Carta que le asigna al Estado "la dirección general de la economía", encargándole de intervenir, "por mandato de la ley", en "la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes", para "racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes,

[44] "Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia".

[45] "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones".

la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". Adicionalmente, en el segundo inciso del artículo constitucional en cita se confía a la intervención estatal "dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de bienes y servicios básicos".

63. Todos estos postulados superiores adquieren singular relevancia a propósito del decreto ahora examinado que, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado a causa de la veloz expansión del COVID-19, busca garantizar el bienestar de la población y de sus sectores más vulnerables, merced al mantenimiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional y al control de los precios de los productos de la canasta básica para evitar su alza inmoderada, lo que implica una intervención estatal en actividades económicas dirigida a evitar que el descontrol conduzca a la afectación del interés general y a acentuar el grado de vulnerabilidad de capas poblacionales tradicionalmente desfavorecidas o sumidas en condiciones de fragilidad por la presente crisis.

EL CONTROL MATERIAL DEL DECRETO 507 DE 2020

64. Realizada la precedente aproximación, pasa la Corte a adelantar el control de constitucionalidad material con base en los distintos juicios reseñados en la parte inicial de estas consideraciones, a empezar por el de **finalidad** que busca verificar la orientación directa y específica de las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo a evitar la expansión de los efectos y a conjurar una crisis, cuyas incidencias adversas se percibieron inicialmente en el campo de la salud pública y de la atención sanitaria, pero que, progresivamente, ha venido extendiéndose a muy variados sectores que acusan problemas de carácter económico y social, originados en la rápida expansión del coronavirus y en el confinamiento ordenado para impedir el contagio.

65. En la motivación del Decreto 417 de 2020, declaratorio del estado de emergencia, tras aludir al impacto negativo en la salud personal y en el sistema diseñado para prestar los correspondientes servicios, se hizo especial mención de la elevación de los costos de la atención a pacientes y se indicó que a ese incremento también contribuye, entre otros factores, la necesidad de contar de manera inmediata con medicamentos e insumos indispensables para el tratamiento. Igualmente se dejó constancia de la disminución de los ingresos de empresarios y de las personas dependientes de su labor diaria, ahora de imposible realización a causa de la implementación de medidas indispensables "para controlar el escalamiento de la pandemia".

66. En la comentada motivación se destaca que, dadas las anotadas condiciones, muchos hogares verán acentuado su grado de vulnerabilidad "al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias", situación a la que se suma la afectación del mercado

laboral causante de la pérdida del empleo y de la consiguiente profundización de la vulnerabilidad de otros hogares, que tampoco contarán con suficientes recursos para subvenir a sus necesidades.

67. Al valorar lo anterior con miras a la declaración del estado excepcional, en la motivación del decreto declaratorio quedó consignado que, fuera de las graves repercusiones en la salud, el empleo y la economía, se percibían otros efectos dañinos para el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional y para "el abastecimiento de bienes básicos", renglón este último que también justifica la adopción de medidas extraordinarias y de implementación inmediata, al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Con fundamento en lo anterior se anunció que "con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional".

68. La motivación del Decreto 507 de 2020 retoma las graves "afectaciones al orden económico y social generadas por la pandemia", con énfasis en la amplia repercusión negativa de la crisis en el mercado laboral, perceptible en la calidad del trabajo, dada la disminución de los salarios y de los niveles de protección social, además en el descenso de "la cantidad de empleo" manifestado en subempleo y desempleo, así como en los graves efectos sobre "los grupos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral". Todo lo anterior se apuntaló valiéndose de un comunicado de la Organización Internacional del Trabajo" que, adicionalmente, insta a los Estados a proteger a empleadores, trabajadores y familias, para mitigar todos los impactos negativos "y lograr una recuperación rápida y sostenida".

69. Especial atención se le presta en la motivación del decreto de desarrollo a las consecuencias del aislamiento preventivo que "presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad", lo que, a su turno, "influye en el alza de los precios" de esos productos, con el riesgo de dar lugar a "conductas de acaparamiento por parte de los consumidores, y de especulación por parte de productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias colombianas".

70. En ese contexto se perfilan como finalidades del Decreto 507 de 2020 el aseguramiento del "bienestar de los consumidores más vulnerables" y del mínimo vital para los hogares con mayor grado de vulnerabilidad, propósitos que se traducen en la garantía del acceso a la población a los alimentos indispensables y en el mantenimiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria, conforme había sido anunciado en el decreto declaratorio del estado de emergencia.

71. Lo precedente encuentra todavía mayor especificación en "el fin de evitar que se generen precios significativamente altos para productos de primera

necesidad, en comparación con los precios que se ofrecían antes del surgimiento de la situación de emergencia que justificó la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". La preceptiva bajo examen busca responder a esta situación mediante la adopción de medidas cuya implementación hace recaer en las carteras de Salud y Protección Social, de Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, en el DANE, en la Superintendencia de Industria y Comercio, en la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, así como en los gobernadores y alcaldes del país.

72. En efecto, a los tres ministerios referidos se les habilita para que, en el marco de sus respectivas competencias, elaboren los listados de los productos de primera necesidad, según las necesidades del momento, al DANE se le encarga de hacer el seguimiento estadístico de los precios correspondientes a los productos incorporados en esos listados, de publicar los precios promedio de los productos de primera necesidad y de entregar un reporte semanal a la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad a la cual se le confía la realización oficiosa de las acciones de inspección, vigilancia y control, en cuyo desarrollo podrá "priorizar los casos en que ejercerá sus funciones", hallándose los gobernadores y alcaldes en la obligación de apoyar a la Superintendencia, mediante el reporte de las eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los mencionados productos.

73. La Superintendencia de Industria y Comercio también debe reportar los hallazgos relevantes a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, facultada para fijar los precios máximos de venta al público respecto de los productos considerados de primera necesidad. Ese reporte también deberá dirigirse a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y al de Comercio, Industria y Turismo que, "en el marco de sus competencias sectoriales", podrán ejercer las atribuciones contempladas en los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988.

74. Queda por señalar que a los agentes y actores de las cadenas de producción, distribución, comercialización y otras formas de intermediación de los productos de primera necesidad, el Decreto 507 de 2020 les impone la obligación de suministrarle al DANE los datos solicitados para realizar el seguimiento de los precios de los productos incorporados en los listados, so pena de las investigaciones y sanciones previstas en el artículo 6º de la Ley 79 de 1993.

75. De esta aproximación general procede concluir que las medidas prohijadas en el decreto bajo examen básicamente consisten en la elaboración y seguimiento de listados de productos de primera necesidad y en el control tanto de los precios como de los factores nocivos que, al incidir en su alza, distorsionan, en perjuicio de la población, el adecuado funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria, sistema que debe mantenerse en condiciones tales que faciliten el acceso a los productos básicos y su adquisición a precios justos,

mientras perduren las causas que motivaron la declaración del estado de emergencia.

76. Reiteradamente se precisa que las medidas adoptadas tienen el fin de "garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables", mediante la inmediata prevención de la especulación, el acaparamiento y la usura y que el control de precios está destinado a responder a las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a cuya conjuración contribuyen en los aspectos pertinentes. De conformidad con el recuento efectuado, esta Corte considera suficientemente demostrada la superación del juicio de finalidad, en virtud del cual se indaga sobre la destinación de las medidas de desarrollo a hacer frente a los motivos de la perturbación y a impedir que sus efectos se extiendan o se agraven.

77. Con sustento en las consideraciones vertidas a propósito del juicio de finalidad es posible adelantar el de **conexidad material** en sus facetas externa e interna. En cuanto hace a la perspectiva externa por la cual se averigua si existe o no relación directa entre el decreto de desarrollo y la declaración del estado de emergencia, ya se ha señalado que el Decreto 417 de 2020, junto a las consideraciones relativas a los aspectos más sobresalientes de la crisis durante su etapa inicial, identificó explícitamente otros ámbitos, personas y sectores que podían resultar afectados por la pandemia o por las primeras medidas adoptadas para hacerle frente.

78. Así, el confinamiento obligatorio dirigido a limitar las oportunidades de contagio y, por lo tanto, a frenar la expansión de la pandemia, incidió negativamente en el mercado laboral, pues contribuyó a privar de oportunidades de trabajo a sectores que derivaban su sustento de actividades realizadas día a día y disminuyó las posibilidades de mantener un empleo o de conseguirlo, con la consecuente repercusión en la caída de los ingresos de amplios sectores de la población y, en particular, de los hogares con más alto grado de vulnerabilidad.

79. La escasez de los ingresos o la falta de ellos coincide, entonces, con la acentuación de la demanda de productos básicos, cuyos precios tienden al alza, presionada, además, por variados factores que se deben neutralizar en beneficio de la población en general y, especialmente, de sus sectores más vulnerables. En estas condiciones, se torna imperioso garantizarle a la población "la suficiencia y accesibilidad" a los alimentos necesarios para la subsistencia, así como emprender acciones focalizadas en el mantenimiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria, conforme fue anunciado en el decreto declaratorio de la emergencia.

80. La coincidencia entre lo anunciado al declarar la emergencia económica y la justificación vertida en el Decreto 507 de 2020 demuestra el cabal cumplimiento del requisito de conexidad material en su vertiente externa. Esta Corte no abriga dudas acerca de la clara correspondencia entre los motivos aducidos en el

Decreto 417 de 2020 y los contemplados en el decreto *sub examine*, que concretan los más generales para un ámbito específico, necesitado de atención.

81. Respecto de la conexidad material en su perspectiva interna, procede señalar que el Decreto 507 de 2020 retoma en su motivación las consideraciones referentes al impacto de la crisis en el empleo y en los ingresos, así como aquellas atinentes a las consecuencias desfavorables del confinamiento en el acceso a los productos de primera necesidad, acceso también obstaculizado por factores como el acaparamiento, la especulación y el alza de los precios, cuya evaluación condujo a la adopción de medidas enfocadas a asegurar el bienestar de la población y, ante todo, el de sus sectores en situación de vulnerabilidad, mediante el control urgente del alza inmoderada de los precios correspondientes a los productos de primera necesidad.

82. Las medidas previstas en el articulado del Decreto 507 de 2020 reflejan lo consignado en su motivación y ello se nota, especialmente, en lo concerniente al aislamiento preventivo que "presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad", lo cual, a su vez, "influye" en el alza de sus precios y aumenta los "riesgos eventuales de conductas de acaparamiento por parte de los consumidores, y de especulación por parte de productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias colombianas". De conformidad con lo anotado, puede darse por satisfecho el requisito de conexidad material en su faceta interna.

83. La constatación formal de la existencia de una exposición de motivos en los decretos de desarrollo se complementa con el **juicio de motivación suficiente** que, desde el punto de vista material, busca establecer si el presidente de la República ha apreciado adecuadamente los motivos que sustentan el régimen excepcional y si ha aportado razones justificativas de las medidas adoptadas.

84. Tratándose del caso que ahora ocupa la atención de la Corte, lo hasta aquí expuesto permite identificar una línea de continuidad entre las motivaciones consignadas en el decreto declaratorio y las que preceden al articulado del Decreto 507 de 2020, de tal modo que el ya explicitado vínculo que liga las razones generales incorporadas en el primero con las más específicas plasmadas en el segundo, es demostrativo de la debida apreciación de los motivos por parte del Gobierno nacional.

85. Además, la relación establecida entre la motivación del decreto sometido a la revisión de la Corte y las medidas en él adoptadas corrobora el anclaje de estas últimas en las causas determinantes del estado excepcional declarado, a las cuales buscan responder en el correspondiente ámbito, que en esta oportunidad atañe al seguimiento de los precios de los productos de primera necesidad y al control de la especulación, el acaparamiento y la usura que inciden en la elevación del costo de esos productos objeto de una alta demanda, principalmente por la población sometida a la cuarentena.

86. Mediante la inclusión de las tablas comparativas provenientes de un informe presentado por el director del DANE, el presidente de la República demostró la evolución del costo de los productos de primera necesidad y su marcada tendencia al alza después de la iniciación de la crisis y de haberse impuesto la medida de aislamiento social, valiéndose al efecto de la comparación del comportamiento de los precios de esos productos durante dos semanas distintas, en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga.

87. De otro lado, datos adicionales fueron incorporados en la motivación para demostrar la confluencia en la situación descrita de la disminución de los ingresos o de su falta total, como factor desestabilizador que opera en perjuicio de los sectores caracterizados por su mayor vulnerabilidad y de la población en general, acosada por la pérdida de las oportunidades de trabajo o de las posibilidades de acceder a alguno. La mayor presión introducida por estas circunstancias en las condiciones de subsistencia, justifica la adopción de medidas que en plena crisis faciliten el acceso a los alimentos indispensables, su adquisición a precios justos y el control eficaz e inmediato de fenómenos como la especulación, el acaparamiento y la usura, cuya urdimbre se suele tejer en las cadenas de producción, distribución, comercialización e intermediación.

88. El recorrido por los diferentes aspectos de la crisis que deben ser contrarrestados merced a la implementación de las medidas establecidas en el Decreto 507 de 2020, da cuenta de la adecuada apreciación de los motivos y de la justificación de los remedios procurados, con lo cual puede tenerse por superado el juicio de motivación suficiente que, en esta ocasión, no precisa de mayores consideraciones, porque no se presentan limitaciones de derechos fundamentales originadas en las medidas adoptadas.

89. Aunque la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica habilita el ejercicio de facultades excepcionales, no es menos cierto que aún bajo el régimen extraordinario se debe conservar la vigencia del Estado de Derecho y a la comprobación de su mantenimiento se orienta el **juicio de ausencia de arbitrariedad**, que vela por el respeto irrestricto del núcleo esencial de los derechos fundamentales. Tratándose del Decreto 507 de 2020 y de las medidas en él adoptadas, esta Corte considera que no existe evidencia del desconocimiento del referido núcleo, que tampoco la hay de la suspensión o vulneración de derechos de rango fundamental, ni de la interrupción del funcionamiento normal de las ramas del poder público o de la modificación o supresión de las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

90. Es menester anotar que en sentido contrario a la arbitrariedad que se busca precaver, el decreto cuya constitucionalidad se analiza, al incorporar medidas dirigidas a controlar el alza desmesurada de los precios de los productos de primera necesidad, persigue morigerar los efectos negativos de la crisis en el ámbito de la seguridad alimentaria y garantizar, en un ambiente de disminución o de desaparición de los ingresos, el acceso a los productos básicos de la canasta familiar y a medicamentos y dispositivos médicos a costos justos.

91. Aun cuando la protección se procura respecto del conjunto de la población, no se puede pasar por alto la especial referencia a los sectores más desfavorecidos y con precaria capacidad para resistir el impacto de la crisis y a aquellas personas y hogares que, a raíz de la privación de las fuentes de sus ingresos habituales, quedan en situación de vulnerabilidad, conforme se desprende del encabezado del Decreto 507 de 2020 que expresamente indica que las medidas adoptadas se orientan a favorecer "el acceso de los hogares más vulnerables" a los productos de primera necesidad y a los medicamentos y dispositivos médicos[46].

92. A las verificaciones que deben cumplirse en el campo de los derechos se suman las propias del **juicio de intangibilidad**, por cuya virtud se pretende asegurar que no se configuren afectaciones de los derechos que, de conformidad con los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser objeto de restricciones ni siquiera durante los estados de excepción, prohibición que adicionalmente comprende a los mecanismos establecidos para su protección.

93. Repasado el listado de los mencionados derechos que aparece en la primera parte de estas consideraciones, la Corte encuentra que las medidas establecidas en el Decreto 507 de 2020 no comportan afectación alguna de su intangibilidad y que igual conclusión es predicable de los mecanismos previstos para su protección, siendo del caso indicar que eventualmente podrían resultar fortalecidos en medio de la pandemia, pues es posible que la neutralización de la crisis y de sus efectos, como resultado de las medidas contempladas en la normatividad examinada, repercuta favorablemente en el ámbito de los derechos caracterizados por su especial resistencia a la restricción, aun durante la emergencia económica declarada a causa de la veloz propagación del coronavirus.

94. En lo atinente al **juicio de no contradicción específica** esta Corporación estima que el Decreto 507 de 2020 lo supera, puesto que al analizar su contenido no se advierte contradicción alguna con la Constitución o con tratados internacionales que hagan parte del bloque de constitucionalidad, lo cual, de otra parte, significa que, en esta ocasión, el Presidente de la República ha actuado sin desbordar el marco que limita su actuación durante el Estado de Emergencia declarado.

95. La intervención del Estado que para el ámbito de "la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes" prevé el artículo 334 de la Constitución tiene por finalidad la racionalización de la economía, "con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial" el mejoramiento "de la condición de vida de los habitantes", propósito este último que también lo es el de las medidas adoptadas en la normatividad sujeta a estudio, pues, como tantas veces se ha repetido, asegurar durante la pandemia el bienestar de la población en general y

[46] Sentencia C-300 de 2011.

el de los sectores más vulnerables en particular, es el derrotero de las medidas establecidas en ejercicio de los poderes de excepción.

96. Ya se ha destacado el beneficio que la adecuada implementación de las comentadas medidas puede tener en la garantía del mínimo vital y en la realización de la faceta sustancial del derecho a la igualdad que procura hacerlo real y efectivo, aspectos estos demostrativos de la relación con la cláusula del Estado Social de Derecho prevista en el artículo 1º del ordenamiento superior y con los fines de la organización política estatal enunciados en el artículo 2º, entre los que se encuentran el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

97. En su concepto de rigor, el señor Procurador General de la Nación se ha referido a los derechos fundamentales a la salud, la alimentación, la vida y la integridad personal que también reportan beneficios susceptibles de derivar de la facilitación del acceso a los productos de la canasta básica familiar, del control de los precios y del mantenimiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria, procurado en todo el territorio nacional mediante la articulación entre el nivel central y el territorial, al cual se le encarga, en este caso, de brindar apoyo a las tareas de organización y al cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control.

98. Es importante resaltar que en las medidas adoptadas mediante el decreto *sub examine* se evidencia la tensión presente en las disposiciones constitucionales relativas al sistema económico que, de una parte, establecen el libre ejercicio de la actividad económica, de la iniciativa privada y de la competencia, conforme surge del artículo 333 superior, mientras que, de otro lado, prevén la intervención del Estado, según se lee en el artículo 334 constitucional que se acaba de citar. En reiterada jurisprudencia esta Corte ha resaltado que la libertad económica puede ser limitada por el bien común, lo que legitima al Estado para intervenirla valiéndose de mecanismos como el control de precios, con el fin de salvaguardar valores de igual importancia, como el acceso a bienes y servicios de primera necesidad.

99. Así, por ejemplo, al declarar la inexequibilidad de un precepto que facultaba a los colegios privados para cobrar un bono, esta Corporación destacó que “los pagos que se generen en la prestación del servicio público educativo prestado por particulares, no resultan de un libre juego de la oferta y la demanda, ni pueden establecerse en virtud de una autonomía absoluta o arbitraria por parte de los colegios, pues de una parte está comprometido el derecho a la educación, y de otra un incontrolado aumento de los costos educativos puede llegar a lesionar y aun a frustrar las finalidades del servicio público en contra de la Constitución, además de afectar la economía a través del incremento de uno de los factores

más sensibles dentro de la canasta familiar, todo lo cual exige la intervención del estado (…)"[47].

100. También en relación con la prestación de los servicios de salud esta Corporación ha señalado que, tratándose de un servicio público de esa índole, la fijación de un sistema tarifario requiere "de la intervención económica del Estado, de manera intensa por las connotaciones constitucionales que tiene el servicio de salud y de manera especial por cuanto constitucionalmente busca asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos y promover la productividad y competitividad entre sujetos que prestan el servicio público de salud"[48].

101. En otra oportunidad, para declarar la exequibilidad del marco regulatorio de fijación de tarifas de los servicios públicos, la Corte enfatizó que "el régimen de libertad regulada implica una amplia intervención del Estado que abarca incluso la fijación de las fórmulas con base en las cuales las empresas establecerán las respectivas tarifas" y que "en los casos en los que la ley les permite fijar libremente las tarifas, las empresas de servicios públicos se encuentran sujetas a un régimen regulatorio que, si bien es menos exigente que el anterior, supone limitaciones", por lo cual "el Estado conserva, en ambas situaciones, la función de intervenir en los servicios públicos, aunque se valga de instrumentos diferentes dependiendo de si hay o no condiciones de mercado"[49].

102. Así mismo, refiriéndose al diseño de un manual de tarifas mínimas para el sector salud, por concepto de honorarios profesionales, la Corporación estimó que la regulación de las tarifas es conforme con el principio de solidaridad, en cuanto permite "lograr objetivos de equidad en el mercado de servicios de salud, con lo que se realizará el valor fundamental de la justicia" y, además, "se alcanzará el fin estatal esencial de lograr un orden social justo", como resultado de "una forma de intervención económica que permite lograr 'el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes', objetivo constitucional claramente señalado para este tipo de medidas por el artículo 334 superior"[50].

103. Al artículo 334 de la Carta también se ha referido la jurisprudencia constitucional a propósito del amplio margen de regulación que se les otorga a las autoridades "para intervenir el mercado de los medicamentos" mediante "mecanismos de control directo e indirecto y con base en otras "herramientas regulatorias con el objetivo de realizar el principal interés que debe asistir a quienes intervienen en el sistema, esto es, que el paciente goce del más alto nivel posible de salud"[51]. Entendida de esta manera, "la obligación impuesta a

[47] Sentencia C-560 de 1997.
[48] Sentencia C-137 de 2007.
[49] Sentencia C-150 de 2003.
[50] Sentencia C-955 de 2007.
[51] Sentencia C-313 de 2014.

proveedores y compradores de medicamentos, insumos y dispositivos de someterse a los precios fijados a través de las negociaciones centralizadas no es un medio constitucionalmente prohibido en un Estado Social y de Derecho", cimentado en la prevalencia del interés general y uno de cuyas finalidades consiste en "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", en aras "de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades", de conformidad con lo previsto en el artículo 334 superior[52].

104. De acuerdo con esta línea argumentativa procede concluir que el Decreto Legislativo 507 de 2020 no es contrario a la Constitución, porque busca garantizar que la población tenga acceso a bienes de primera necesidad requeridos para garantizar la integridad y la salud durante la crisis generada por la pandemia. Adicionalmente, conviene destacar que la respuesta que en las medidas adoptadas hallan las repercusiones del subempleo, del desempleo y de la disminución del ingreso o de su franca desaparición advierten con suficiencia sobre la no desmejora de los derechos sociales de los trabajadores, quienes, habiendo resultado afectados por la crisis, pueden encontrar en esas medidas un paliativo y un instrumento para afrontar las condiciones adversas que les han sobrevenido.

105. El **juicio de incompatibilidad** se propone examinar las razones que el presidente de la República está llamado a exponer, siempre que en los decretos de desarrollo se suspendan leyes incompatibles con el respectivo estado de excepción. En cuanto hace al Decreto 507 de 2020 la Corte advierte que no dispone la suspensión de leyes y que, por ende, no era indispensable exponer razones justificativas de una incompatibilidad que no se presenta, ya que, en lugar de suspender leyes, las medidas adoptadas complementan mecanismos ordinarios de control y establecen la implementación célere de medios y competencias ya presentes en el ordenamiento, para que sean eficaces las respuestas a las causas en las que tuvo su origen la emergencia y la contención de sus efectos.

106. Nótese que según el parágrafo del artículo 1º del Decreto 507 de 2020, a fin de llevar a cabo el seguimiento estadístico de los precios de los productos de primera necesidad incluidos en los listados y de los correspondientes a los insumos necesarios para su elaboración, los agentes y actores de las cadenas de producción, distribución, comercialización y otras formas de intermediación están obligados a suministrarle al DANE la información que les sea solicitada, bajo el apremio de las investigaciones y sanciones contempladas en el artículo 6º de la Ley 79 de 1993, que prevé procedimientos y sanciones referentes al entorpecimiento de la realización de censos de población y vivienda.

107. Además, el artículo 4º de la normatividad *sub examine* encarga a la Superintendencia de Industria y Comercio de ejercer las funciones de inspección,

[52] Sentencia C-620 de 2016.

vigilancia y control ya previstas en las Leyes 1340 de 2009 y 1480 de 2011 que, respectivamente, se ocupan de la protección de la competencia y de la expedición del Estatuto del Consumidor. A su turno, el artículo 5º, al encargarle a los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural proteger al consumidor de los riesgos de especulación, acaparamiento y usura, remite a las competencias previstas en los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988, relativos al ejercicio de la política de precios y a las entidades que desarrollan esa política. Resta apuntar que la remisión a las leyes y a los procedimientos en ellas establecidos advierte sobre el respeto a los derechos fundamentales que debe presidir la implementación de las medidas contempladas en el decreto analizado, ante todo cuando haya lugar a adelantar investigaciones o a imponer sanciones.

108. En virtud del **juicio de necesidad** la Corte debe establecer si las medidas adoptadas en desarrollo del estado de emergencia realmente se encaminan al logro de los fines perseguidos mediante la correspondiente declaración. Esa verificación se efectúa desde el punto de vista fáctico o de **idoneidad**, a fin de evaluar si el presidente de la República apreció debidamente las circunstancias y desde una perspectiva jurídica o de **subsidiariedad**, para determinar si el ordenamiento jurídico ordinario prevé mecanismos que permitan concretar los objetivos a los que apuntan las medidas de excepción. Como lo precisó la Corte en la sentencia C-179 de 1994, la finalidad del juicio de necesidad consiste en "impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad".

109. Conforme ha sido consignado en otros apartes de esta providencia, en la expedición del Decreto 507 de 2020 incidieron circunstancias referentes a la pérdida de empleos o a la desmejora de su calidad, a la disminución de ingresos aparejada a ese fenómeno, a la necesidad de extremar los cuidados de la salud y de obtener los productos básicos de la canasta familiar, cuyo precio tiende al alza en una situación de aislamiento social que, adicionalmente, estimula el acaparamiento, la especulación y la usura.

110. Las repercusiones adversas de la pandemia en el mercado laboral aparecen acreditadas mediante un comunicado de la Organización Internacional del Trabajo, fechado el 18 de marzo de 2020 que, además, contiene estimaciones y proyecciones referentes al previsible agravamiento de la crisis que impactaría en forma todavía más arrasadora tanto las condiciones como las posibilidades del empleo y, por supuesto, el nivel de ingresos de los trabajadores y de sectores vulnerables de la población.

111. En el contexto de la crisis, la afectación del mercado de trabajo y la caída del ingreso o su desaparición coinciden con el confinamiento ordenado para impedir la diseminación del virus. El aislamiento presiona la demanda de los hogares para la adquisición de los productos de primera necesidad y activa los riesgos de acaparamiento, especulación y usura, todo lo cual se manifiesta en el

alza de los precios de esos productos. Ese incremento fue demostrado por el presidente de la República valiéndose de un informe del director del DANE, en el cual la tendencia al aumento del valor de los productos para el consumidor final se determina mediante tablas comparativas de los precios en dos distintas semanas y según la evaluación desarrollada en las principales ciudades del país.

112. La situación por la que se atraviesa y su proyectado agravamiento, en medio de la incertidumbre característica de esta crisis, corroboran le necesidad de contar con medidas para controlar el acaparamiento, la especulación y la usura y para regular los precios de los productos de primera necesidad, en procura del bienestar de la población en general y de los sectores más vulnerables, tal como lo recomendó la OIT en el comunicado ya citado, al instar a los Estados a proteger a trabajadores, empleadores y familias de los riesgos para la salud y el empleo, así como a "mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida".

113. Con fundamento en lo expuesto cabe sostener que el presidente de la República apreció adecuadamente las circunstancias y, conforme se asevera en la vista fiscal, es relevante tener en cuenta que la autorregulación del mercado confiada a las leyes de la oferta y la demanda "en situaciones extraordinarias puede provocar crisis más profundas", por lo cual "es necesario implementar mecanismos de inspección, vigilancia y control de los precios y, en general, del comportamiento de los sectores que están involucrados en las cadenas relacionadas con la producción y distribución de los alimentos y los medicamentos, para garantizar el acceso de toda la población, especialmente de la de menores ingresos que podría ver afectado su mínimo vital, si no se realiza un control efectivo".

114. La calificación de las medidas como "extraordinarias" advierte sobre la subyacente evaluación de los medios ordinarios que se torna patente mediante la remisión que el Decreto 507 de 2020 hace a algunas leyes. Así, por ejemplo, el artículo 4º reenvía a las funciones de inspección, vigilancia y control confiadas a la Superintendencia de Industria y Comercio en las leyes 1340 de 2009 y 1480 de 2011, mientras que el artículo 5º encomienda al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la protección del consumidor de la especulación, el acaparamiento y la usura, en ejercicio de "las competencias de que tratan los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988".

115. Tratándose del juicio de necesidad en su vertiente jurídica o subsidiariedad es importante tener en cuenta que no solo se trata de comprobar que existan disposiciones que en tiempos de normalidad institucional se ocupen de los medios e instrumentos jurídicos a los cuales se hace referencia a propósito de las medidas adoptadas durante un estado de excepción, sino, ante todo, de verificar si tales mecanismos ordinarios resultan insuficientes, inadecuados o ineficaces a la luz de las condiciones extraordinarias que condujeron a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

116. Desde luego, para determinar si la preceptiva jurídica que rige cuando el orden público político o económico no está alterado resulta insuficiente, inadecuada o ineficaz en razón de las circunstancias desencadenantes de la declaración de un estado de excepción, es indispensable (i) tener como punto de partida las respectivas regulaciones ordinarias (ii) situarlas en el contexto en que normalmente rigen y, sobre estas bases, (iii) evaluar cuál es su alcance en relación con el estado de excepción de que se trate. Este análisis permitirá concluir si aún bajo el estado de excepción los mecanismos ordinarios resultan suficientes o si, a pesar de la existencia de esas disposiciones, jurídicamente era necesario arbitrar otro tipo de medidas adaptadas a la situación crítica experimentada.

117. Como se ha señalado en otros apartes de esta providencia, el Decreto 507 de 2020 encarga a los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y al de Agricultura y Desarrollo Rural de fijar listados de productos de primera necesidad "en el marco de sus competencias sectoriales", en tanto que a la Superintendencia de Industria y Comercio le atribuye el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control con la posibilidad de priorizar los casos y a los gobernadores y alcaldes del país les impone la obligación de apoyar las funciones asignadas a la Superintendencia reportándole "eventuales variaciones significativas y atípica de los precios".

118. Importa, entonces, examinar las atribuciones que ordinariamente le corresponden a los referidos ministerios, a la Superintendencia de Industria y Comercio, así como a los gobernadores y alcaldes y, en seguida, apreciar el contexto en el que comúnmente se desenvuelven esas competencias, a fin de concluir, a continuación, acerca del cumplimiento del requisito de necesidad jurídica en el marco del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

119. Tratándose del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988 establecen que podrán, de oficio, ejercer la "política de precios" prevista en la citada ley y al efecto se les habilita para incluir productos en el "régimen de control directo" de precios, por cuya virtud "la entidad fijará mediante resolución el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar para el bien o servicio en cuestión". En "los sectores de su competencia[53] y con miras al cumplimiento de los mencionados fines podrán, entre otros cometidos, (i) "determinar los bienes y servicios cuyos precios deban ser sometidos a control directo, de acuerdo con las normas establecidas en la presente ley" y (ii) "fijar los precios de los bienes y servicios que se someten a control directo".

[53] Según la Ley 81 de 1988, artículo 61, literales a) y g), "El Ministerio de Agricultura para los productos del sector agropecuario" y el Ministerio de "Desarrollo Económico para los espectáculos públicos, los productos de la industria manufacturera y los servicios de carácter comercial que no estén expresamente señalados en los literales precedentes".

120. Conforme se observa, en el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las atribuciones ordinarias a las que se acaba de hacer referencia se limitan a la elaboración de listas y a la fijación de precios de insumos para la producción agropecuaria. Así se desprende del artículo 1º del Decreto 1988 de 2013 que circunscribe las facultades a la intervención de precios respecto de "la producción, formulación, importación, producción por contrato, distribución, comercialización o venta de fertilizantes, plaguicidas, medicamentos veterinarios y productos genéricos de uso pecuario nacionales o importados, utilizados para la producción agropecuaria en el territorio nacional; así como a cualquier establecimiento donde se almacenen comercialicen, distribuyan o vendan al público estos productos".

121. Así las cosas, la facultad contemplada en el artículo 61 de la Ley 81 de 1988 le permite al referido Ministerio regular los precios de "los productos del sector agropecuario" y, en concordancia con este predicado, la correspondiente reglamentación que el Gobierno nacional ha proporcionado alude a la regulación de los insumos para la producción agropecuaria[54]. Procede concluir, en consecuencia, que el control de los precios de los alimentos de primera necesidad no hace parte del ámbito ordinariamente cubierto por las disposiciones citadas y que era necesaria su adaptación para servir a los propósitos relacionados con el manejo de la crisis determinante de la declaración del estado de emergencia y con la contención de sus efectos, habida cuenta de que la variación de la ley y la de su decreto reglamentario impedirían dar la respuesta inmediata y eficaz ahora requerida.

122. En cuanto hace al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se debe indicar que sus competencias ordinarias se limitan a la elaboración de listas y a la fijación de precios de servicios, que no de productos, conforme surge del literal g) del artículo 61 de la Ley 81 de 1988 que circunscribe las competencias para adoptar la política de precios a "los espectáculos públicos, los productos de la industria manufacturera, y los servicios de carácter comercial que no estén expresamente señalados en los literales precedentes", de donde surge que en relación con el estado excepcional que ocupa a la Sala, se impone la misma conclusión a la cual se llegó en el caso de las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ya que los productos de primera necesidad no clasifican dentro de ninguna de las categorías para las cuales se le permite incidir en la adopción de la política de precios al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyas atribuciones en la materia resultan insuficientes para la atención de los fines previstos en el Decreto 507 de 2020.

[54] Decreto 1988 de 2013.

123. Ahora bien, los artículos 245 de la Ley 100 de 1993[55], 87 de la Ley 1438 de 2011[56] y 72 de la Ley 1753 de 2015[57] facultan a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos para "la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos", en tanto que el artículo 23 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 señala que "el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Salud y Protección Social, estará a cargo de regular los precios de los medicamentos a nivel nacional para los principios activos" y "hasta la salida del proveedor mayorista".

124. Es importante tener en cuenta que las reseñadas competencias ordinarias del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos se deben ejercer de conformidad con lo previsto en la Circular 3 de 2013, toda vez que la Comisión previó la metodología para la incorporación de estos insumos en el régimen de control directo de precios, razón por la cual las decisiones correspondientes no obedecen a la discrecionalidad de los entes citados, pues para su adopción se debe seguir un procedimiento que en medio de la crisis desatada por la rápida difusión del coronavirus dificulta las respuestas inmediatas que se precisan y que el decreto analizado pretende[58].

125. A lo anterior cabe añadir que, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1751 de 2015, el "Ministerio de Salud y Protección Social estará a cargo de regular los precios de los medicamentos a nivel nacional para los principios activos" y "hasta la salida del proveedor mayorista", lo cual significa que no podrá regular los precios de los medicamentos y dispositivos en las ventas al detal que tienen lugar en droguerías y farmacias.

126. Por su parte, ordinariamente la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con funciones de inspección, vigilancia y control de precios, como se

---

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

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

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

[58] Circular 3 de 2013. Artículo 2. "Etapas metodológicas. La metodología establecida en la presente circular consta de cuatro (4) etapas: definición del mercado relevante, medición de su grado de concentración, establecimiento de un precio de referencia y fijación administrativa, cuando corresponda, del precio máximo de venta de los medicamentos".

sigue de lo establecido en los artículos 59 y 62 de la Ley 1480 de 2011 que prevé la competencia de esta Superintendencia para realizar labores de inspección y vigilancia respecto de "las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como para imponer las sanciones respectivas que, para el caso concreto, tipifican las conductas de especulación, acaparamiento y usura.

127. A lo precedente se debe añadir que el parágrafo del artículo 55 de la Ley 1480 de 2011 señala que cuando la especulación, el acaparamiento y la usura[59] se cometan "en situación de calamidad, infortunio o peligro común la autoridad competente podrá tomar de forma inmediata todas las medidas necesarias para evitar que se siga cometiendo la conducta mientras se adelanta la investigación correspondiente" y, de otro lado, los artículos 11 y 12 del Decreto 2874 de 1984 prevén que el control y vigilancia de precios serán ejercidos a nivel nacional por la Superintendencia de Industria y Comercio, mientras que el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 indica que al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo le corresponde "hacer el seguimiento y control de precios de los medicamentos, según las políticas fijadas por la Comisión" y al Ministerio de Salud y Protección Social "el desarrollo de un programa permanente de información sobre precios y calidades de los medicamentos de venta en el territorio nacional".

128. Al evaluar las facultades de control y vigilancia ordinarias, la Corte observa que tal como están previstas en las leyes 1340 de 2009 y 1480 de 2011 no contemplan la posibilidad de priorizar los casos con el propósito de alcanzar los fines previstos en el Decreto 507 de 2020 y tampoco contienen herramientas de articulación institucional como las incorporadas en la normatividad ahora revisada para garantizar la coordinación entre la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, siendo lo cierto que en la situación de anormalidad institucional resulta imperioso contar con los instrumentos de armonización que aseguren la mayor eficacia en la intervención de la Superintendencia y de las entidades involucradas para la consecución de las finalidades perseguidas por las medidas adoptadas en el Decreto 507 de 2020.

129. En lo atinente a los gobernadores y alcaldes es relevante precisar que los parágrafos de los artículos 76 y 77 de la Ley 1480 de 2011 aluden a las funciones que en materia de protección al consumidor les han sido legalmente asignadas a

[59] Ley 1480 de 2011. Artículo 55. "Para los fines de la presente ley, se entenderá:
a) Especulación. Se considera especulación la venta de bienes o la prestación de servicios a precios superiores a los fijados por autoridad competente.
b) Acaparamiento. Se considera acaparamiento la sustracción del comercio de mercancías o su retención, cuando se realiza con la finalidad de desabastecer el mercado o presionar el alza de precios.
c) Usura. Se considera usura recibir o cobrar, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios mediante sistemas de financiación o a plazos, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el periodo correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Financiera, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla".

estas autoridades locales y, en el caso de los alcaldes, los artículos 11 y 12 del Decreto 2874 de 1984 les atribuyen en el nivel descentralizado "el control y vigilancia en relación con el cumplimiento de las normas de control de precios", mientras que el ya citado artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 les asigna competencia para realizar labores de inspección, vigilancia y control de precios. Al respecto el parágrafo de este precepto puntualiza que "en todo caso la Superintendencia de Industria y Comercio, podrá de oficio iniciar la investigación iniciada por un alcalde, caso en el cual este la suspenderá dejando constancia de ello en el expediente", evento en el cual la Superintendencia "agotará el trámite de la actuación hasta la decisión final".

130. Como se expuso a propósito de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, las competencias asignadas a los alcaldes no comprenden la priorización de los casos con la finalidad de lograr los fines perseguidos mediante la implementación de las medidas establecidas en el Decreto 507 de 2020 y la posibilidad que tiene esta Superintendencia para asumir oficiosamente la investigación iniciada por un alcalde carece de la prontitud indispensable en las circunstancias especulación, acaparamiento y usura generadas por la situación crítica.

131. Además, el decreto bajo examen incluye a los gobernadores en la realización de la función de apoyo a las labores de inspección vigilancia y control cumplidas por la Superintendencia, lo que es novedoso, pues esa facultad no aparece dentro del conjunto de instrumentos ordinarios confiados a los mandatarios departamentales que, de ese modo, coordinan acciones no solo con la Superintendencia de Industria y Comercio, sino también con las demás entidades y dependencias que el Decreto 507 de 2020 hace confluir en el propósito común de controlar los precios de los productos de primera necesidad, cuya tendencia al alza se evidencia particularmente en las temporadas de confinamiento.

132. Del repaso general que se ha efectuado se puede concluir en la insuficiencia de los mecanismos ordinarios, puesto que el Gobierno nacional no puede acudir a ellos, tal como están configurados, para contar con instrumentos apropiados a la atención de la emergencia económica. Por lo tanto, era indispensable establecer los mecanismos contemplados en el Decreto Legislativo *sub examine*, porque las facultades ordinarias para la elaboración de listas y la regulación de precios (i) no permiten la regulación de productos de primera necesidad o, de permitirlo, (ii) implican procedimientos que dificultan la adopción de medidas con la inmediatez exigida por las circunstancias.

133. A lo anterior se debe agregar que en condiciones de normalidad institucional cada una de las entidades y dependencias tiene a su cargo un sector o una parte de las funciones que ejerce, sin que resulte imperioso coordinarlas con las competencias correspondientes a otras instancias que ejercitan controles similares, pero en relación con otros ámbitos. El Decreto 507 de 2020 integra un sistema que, con miras a la superación del aspecto de la crisis del cual se ocupa,

involucra el control sobre los productos de la canasta básica y el correspondiente a los medicamentos y dispositivos médicos e igualmente compromete la actuación conjunta de los ministerios mencionados a lo largo de esta sentencia, a fin de que contribuyan a consolidar los objetivos del decreto desde "el marco de sus competencias sectoriales" y lo propio cabe afirmar de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, de la Superintendencia de Industria y Comercio y de los gobernadores y alcaldes.

134. La integración del sistema destinado a concretar las finalidades del Decreto 507 de 2020 comporta una adaptación de mecanismos existentes para que puedan coordinarse y asegurar, durante el confinamiento, el acceso de los habitantes del territorio nacional y de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica y a los medicamentos y dispositivos médicos. Así pues, la sola existencia de mecanismos jurídicos ordinarios no implica su aptitud para dar las respuestas exigidas en las situaciones de crisis institucional y, por consiguiente, cabe la utilización de los poderes extraordinarios surgidos al amparo del estado de emergencia para producir las adaptaciones del caso y generar mecanismos adecuados a las circunstancias excepcionales.

135. Entender que el Ejecutivo no puede adaptar lo existente, ni crear un mecanismo de respuesta a la situación crítica con base en elementos que ya operan en el ordenamiento jurídico, conduciría al absurdo de exigir que los poderes extraordinarios únicamente pudieran ejercerse para establecer *ex novo* entidades, mecanismos o competencias, so pretexto de que el estado excepcional declarado justificaría la creación de absolutamente todo lo que resultara indispensable para la atención de la crisis. Una interpretación tal sería proclive al aumento exagerado de los poderes del Ejecutivo y a restarle eficacia a medidas que se deben adoptar con celeridad y para su ejecución inmediata.

136. De conformidad con lo expuesto, para hacer frente a las consecuencias de un fenómeno que expande velozmente sus consecuencias negativas y acelera los riesgos de agravamiento en áreas y sectores ya afectados, se precisaba potenciar los instrumentos con los que se cuenta y diseñar estrategias de control que también operen con rapidez, a fin de ofrecer la respuesta inmediata requerida por las inusuales circunstancias. Así las cosas, en cuanto hace al juicio de necesidad, procede darlo por superado en su faceta fáctica y en su perspectiva jurídica.

137. El **juicio de proporcionalidad** supone la existencia de finalidades constitucionales a cuya materialización sirvan las medidas adoptadas en desarrollo del estado de emergencia, medidas de las cuales deben derivarse beneficios superiores a los eventuales costos que soporten los principios constitucionales, sin que, de otra parte, se produzcan limitaciones o restricciones de derechos fundamentales.

138. Las finalidades a las cuales se orientan las medidas contempladas en el Decreto 507 de 2020 tienen clara raigambre constitucional, ya que consisten en garantizar el bienestar de la población y, principalmente, de sectores

tradicionalmente desfavorecidos o que han devenido vulnerables a causa de las dificultades producidas por la crisis que, al privarles del empleo o de las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo, les ha mermado sustancialmente los ingresos o ha hecho desaparecer sus fuentes.

139. En esta oportunidad el bienestar perseguido depende del aseguramiento del mínimo vital que se ve seriamente comprometido por la elevación del precio de los productos de primera necesidad, especialmente solicitados durante el confinamiento, que también contribuye a la erosión de los ingresos, junto con la tendencia creciente a la especulación, el acaparamiento y la usura que dificultan la adquisición de esos productos a valores que puedan considerarse justos.

140. Se pretende alcanzar la prevención, control y sanción de comportamientos como los mencionados, así como mantener el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria mediante la elaboración periódica de sucesivos listados de productos básicos, cuyos precios son objeto de comparación y de análisis estadístico para que, con fundamento en los resultados, se ejerzan acciones en materia de inspección, vigilancia y control que deben ser apoyadas por las entidades territoriales, medidas todas orientadas hacia la satisfacción de los fines postulados, sin que en ellas se advierte desproporción o exceso.

141. En concordancia con precedentes consideraciones cabe destacar que las distintas medidas están atribuidas a entidades diferentes, cada una de las cuales está llamada a coordinar y articular la actuación que se le ha asignado con las que corresponden a las restantes, lo que evita la concentración de poder, previene la desmesura y contribuye a la eficacia en un marco respetuoso de los derechos humanos que, ante todo, deben ser observados al adelantar las funciones de inspección, vigilancia y control y también cuando haya lugar al desarrollo de investigaciones y a la imposición de sanciones, procedimientos que están sujetos a la normatividad vigente citada en el articulado del Decreto 507 de 2020.

142. Nada le resta a los derechos fundamentales lo imperioso y necesario de unas medidas que, adicionalmente, deben ser implementadas de inmediato y con la rapidez exigida por las circunstancias, celeridad que tiende a consolidar prontos resultados en el contexto de una crisis cuyas causas y efectos deben ser contrarrestados con diligencia, pues la tardanza, la inflexibilidad de los procedimientos o la desarticulación de las actuaciones facilitarían el agravamiento de la situación que se quiere superar y tornarían más difícil su control.

143. Sin embargo, importa precisar que la celeridad con la que se persigue concretar los objetivos perseguidos mediante el Decreto 507 de 2020 no justifica una intervención radical y descontrolada en las libertades económicas que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 333 superior, solamente pueden ser

restringidas cuando lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación[60].

144. Conforme se ha afirmado en otros apartes de esta providencia, el decreto bajo examen integra un sistema coordinado para atender las finalidades que busca concretar y, en ese sentido, las medidas de control de precios previstas tienen un carácter progresivo que demuestra su proporcionalidad y razonabilidad, pues, según se desprende del artículo 4º, la fijación de precios supone la previa labor de inspección, vigilancia y control adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio, cuyos resultados deben ser reportados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, a fin de evaluar si procede o no ejercer la política de precios prevista en los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988. Adicionalmente, la normatividad citada contempla la libertad regulada y la libertad vigilada que son medidas menos restrictivas que el control directo de precios y a las cuales también puede acudir la autoridad para dar cumplimiento a lo ordenado en el Decreto 507 de 2020.

145. De otra parte, en términos de proporcionalidad también es importante destacar que los datos que, de conformidad con el parágrafo del artículo 2º de la normatividad analizada, el DANE puede solicitar a los agentes y actores de las cadenas de producción, distribución, comercialización y otras formas de intermediación de los productos de primera necesidad, son únicamente los indispensables "para efectos de realizar el seguimiento de los precios de los listados de productos de primera necesidad" y para "garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables", lo que implica que no es posible pedir otro tipo de información y que, con la excusa de los controles autorizados por el legislador extraordinario, no resulta factible desconocer los principios y los límites contemplados en la Ley 1581 de 2012, referente al habeas data.

146. Ahora bien, en la intervención allegada a este expediente por la Universidad del Bosque (i) se recuerda que en sus respectivas jurisdicciones los alcaldes ejercen las mismas facultades de vigilancia y control que la Superintendencia de Industria y Comercio, (ii) se llama la atención sobre el artículo 6º del Decreto 507 de 2020, que impone a los gobernadores y alcaldes el deber de apoyar la función de inspección vigilancia y control mediante el reporte a la Superintendencia de "las eventuales variaciones significativas y atípicas de los precios de los productos" y (iii) se solicita su declaración de exequibilidad condicionada, bajo el entendimiento de que la medida reseñada no comporta la derogación del artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 que faculta a las alcaldías para imponer multas de hasta cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes y, en caso de imponer una medida distinta o superior a la indicada, remitir lo actuado a la Superintendencia de Industria y Comercio, así como al Ministerio Público.

[60] Sentencia C-236 de 2011.

147. La Corte considera que la medida contemplada en el artículo 6º del decreto estudiado no incurre en una desproporción de tal índole que implique la derogación del artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 en lo atinente a las competencias allí conferidas a los alcaldes, ya que la preceptiva analizada se limita a solicitar el apoyo de gobernadores y alcaldes a las funciones de inspección vigilancia y control encomendadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante el reporte de las eventuales variaciones significativas y atípicas de los precios de los productos, para prevenir la especulación, el acaparamiento y la usura en el contexto de la emergencia económica declarada por el Decreto 417 de 2020.

148. Se trata, en consecuencia, de articular la actuación de alcaldes y gobernadores con las tareas asignadas a la Superintendencia y a las demás entidades y dependencias que, en los términos del Decreto 507 de 2020, deben coordinar sus acciones para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a la canasta básica y a los medicamentos y dispositivos médicos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que no conduce al abandono de las competencias que ordinariamente los alcaldes tienen en virtud del artículo 62 de la Ley 1480 de 2011, ni de las que los artículos 76 y 77 de esa misma ley les otorgan a alcaldes y gobernadores en materia de protección al consumidor. El cumplimiento de estas funciones ordinarias no se opone al deber de emitir los reportes que, con destino a la Superintendencia de Industria y Comercio, el artículo 6º del Decreto 507 de 2020 les impone a las mencionadas autoridades del orden territorial, luego no hay lugar al condicionamiento solicitado.

149. Finalmente, desde la perspectiva del juicio de proporcionalidad resulta indispensable analizar el artículo 7º del Decreto 507 de 2020 que, respecto de la vigencia, señala que rige a partir de su publicación y que "producirá efectos mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional". La Corte advierte que esta última frase genera problemas de proporcionalidad, porque la temporalidad de las medidas no queda determinada y da lugar a que se prolonguen indefinidamente en el tiempo las facultades conferidas, sin que tampoco se sepa a cabalidad a quién le corresponde indicar la cesación de las cusas del estado excepcional, ni cuáles son los parámetros que debe observar para ello.

150. Las anotadas dificultades son mayores si se tiene en cuenta que la situación en la cual tiene su origen la declaración de la actual emergencia económica obedece a una multiplicidad de causas y, en esas condiciones, es todavía más difícil acertar en la fijación del momento en que dejen de producir todo efecto los motivos que originaron la declaración del estado excepcional. Empero, en circunstancias como esta, la Corte ha procurado decisiones que impidan la institucionalización de las medidas de excepción[61] y le impriman estricta

[61] Sentencias C-222 y C-226 de 2011.

inmediatez a las facultades otorgadas orientándolas a la atención eficaz de la calamidad pública de la cual se trate[62].

151. Para lograr ese cometido en el caso que ahora ocupa su atención, la Corte considera que se debe proceder a identificar cuál es el aspecto de la crisis que tiene carácter determinante en relación con las medidas adoptadas o, en otros términos, a cuál problemática de todas las involucradas en la situación crítica que ha desencadenado la declaración del estado de emergencia pretenden responder las medidas específicas establecidas en el decreto sujeto a revisión, para así contar con una pauta que permita delimitar el tiempo durante el cual se puede hacer uso de las facultades otorgadas en la respectiva normatividad.

152. Conforme ha sido destacado reiteradamente en esta providencia, el Decreto 507 de 2020 favorece el acceso de la población y de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, así como a medicamentos y dispositivos médicos, habida cuenta de que la crisis que se atraviesa experimenta una agravación proveniente de la tendencia al alza de los precios de los productos básicos y de los medicamentos y dispositivos médicos que debe ser controlada mediante el ejercicio de una política de precios que, adaptada a la situación excepcional, facilite seguir el movimiento del valor de los comentados productos, de tal modo que merced a la prevención de la especulación, el acaparamiento y la usura el consumidor pueda obtener los artículos de primera necesidad a precios justos.

153. Al revisar de nuevo las motivaciones del decreto de desarrollo que ahora se examina, la Corte encuentra que el factor identificado como detonante del alza inmoderada de los precios es la "medida de aislamiento preventivo", pues, según lo expuso el Gobierno, "presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad" e influye así "en el alza de los precios" de esos productos y en "los riesgos eventuales de conductas de acaparamiento por parte de los consumidores, y de especulación por parte de los productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias colombianas".

154. En tales condiciones, a partir del propio Decreto 507 de 2020 procede concluir que una vez culmine el aislamiento social, la demanda de los referidos productos tenderá a la normalización y que, en ese contexto, la prolongación de la vigencia temporal de las medidas más allá de la culminación del aludido confinamiento resultaría desproporcionada y desbordaría los motivos que concretamente fueron tenidos en cuenta para su adopción. En virtud de lo que se acaba de anotar, esta Corporación estima que en atención a la proporcionalidad que deben observar las medidas excepcionales, la exequibilidad del artículo 7º del Decreto 507 de 2020 debe condicionarse a que tales medidas no podrán regir después de que sea levantada la medida de aislamiento preventivo.

[62] Sentencia C-466 de 2017.

155. Con base en las consideraciones antecedentes la Corporación considera que, al expedir la normatividad bajo examen, el Presidente de la República actuó con moderación y que, por lo tanto, las medidas adoptadas son idóneas para lograr los fines propuestos y no se revelan desproporcionadas.

156. En relación con el **juicio de no discriminación,** la Corte debe señalar que el Decreto 507 de 2020 lo supera, por cuanto las medidas en él establecidas no dan lugar a discriminaciones injustificadas, ni se fundan en criterios que alienten tratamientos diferenciados de personas o grupos por razón de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión pública o filosófica o por las categorías que en el derecho internacional y en la jurisprudencia constitucional se han identificado como sospechosas de generar tratos discriminatorios.

157. A propósito de este juicio, el Ministerio Público llama la atención acerca de que, dada la búsqueda del bienestar de la población en general y, en especial, de los sectores con mayor grado de vulnerabilidad, mediante la garantía del acceso a los productos de la canasta básica y a medicamentos y dispositivos médicos, lo que se busca es "materializar el derecho fundamental a la igualdad previsto en el ordenamiento constitucional colombiano", criterio que apuntala la conclusión a la que se ha llegado respecto del juicio de no discriminación y que esta Corte comparte.

CONCLUSIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE:

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

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente
Con salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA A LA SENTENCIA C-178/20

Referencia: Expediente RE-257

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 507 del 1º de abril de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020".*

Magistrado ponente:
Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Comparto la importancia en el contexto actual, de crear una canasta básica, así como el control sobre los precios de los productos de primera necesidad que toda la ciudadanía requiere para afrontar la grave crisis derivada por la pandemia. No obstante, mi voto disidente respecto de la decisión mayoritaria, con el acostumbrado respeto se fundamenta en que el Decreto Legislativo 507 de 2020 no superaba los juicios de motivación suficiente ni necesidad jurídica. El decreto legislativo examinado no sustenta con suficiencia las razones para demostrar que los mecanismos ordinarios eran insuficientes y por tanto imperioso activar las facultades legislativas que de forma excepcional la Constitución le permite utilizar al poder Ejecutivo.

2. La Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), dentro de la órbita de sus competencias ordinarias, tienen la posibilidad de fijar el control de precios de algunos productos y de contera listados de productos de primera necesidad. En caso de que los mecanismos ordinarios sean insuficientes, el Gobierno tiene la carga argumentativa de probar los motivos por los cuales estima que el poder legislativo temporal debe imponerse sobre el reglamentario. Exigencia que no se ha cumplido en el asunto objeto de revisión.

3. De la lectura de las cinco páginas de considerandos del Decreto Legislativo 507 de 2020 se advierte que las dos primeras se dedican a temáticas de salud pública ampliamente explicadas en el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se decretó la emergencia económica, social y ecológica. En las páginas 3 y 4, se

trascriben los informes del DANE en materia de incremento de los precios de la canasta familiar en varias ciudades del país. En la ultima página, se parafrasean recomendaciones de la Organización Mundial del Trabajo en relación con la importancia de adoptar medidas que protejan el sector laboral. Como se puede advertir, tanto en la motivación del decreto objeto de revisión como en el informe de la Presidencia ante esta Corporación se redunda en estos argumentos. No obstante, a pesar de que se afirma en abstracto de que *"...en el ordenamiento jurídico ordinario no existen previsiones legales suficientes y adecuadas"* no se explica por qué a pesar de existir facultades regulatorias de precios en cabeza de las entidades citadas, estas resultaban insuficientes para que precisamente fuere necesario otorgar por vía de un decreto con fuerza de ley las facultades creadas en el Decreto Legislativo 507 de 2020.

4. Sobre la base de lo expuesto, es posible advertir que el decreto mencionado no superaba el filtro del juicio de motivación suficiente. La motivación es un requisito esencial que se debe verificar al momento de revisar decretos legislativos de excepción. Se trata de un requisito dual, que no solo debe limitarse a la existencia formal de incluir una sección del decreto con los considerandos sino material que debe aplicarse respecto de cada una de las medidas y el articulado de un decreto legislativo. En el asunto objeto de revisión se cumplió con el formal y el material presenta graves problemas de suficiencia.

5. En lo que respecta a la necesidad jurídica, a pesar de que no existiera de forma expresa la habilitación normativa para crear un paquete o listado básico de productos para hacer frente a una pandemia como la actual, a partir de una lectura sistemática de las competencias y funciones sectoriales de cada una de las entidades referidas, hubiera sido posible inferir la existencia de facultades ordinarias para decretar las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 507 de 2020.

6. La Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones, en su artículo 26 contempla las reglas sobre la información pública de precios. Dentro de esas reglas, el legislador reconoce que hay productos sujetos *"... a control directo de precios por parte del Gobierno Nacional"*. Además, el parágrafo de la norma citada, estipula que *"Los organismos o autoridades encargados de establecer o fijar precios de bienes o servicios ordenarán la publicación de las disposiciones respectivas en el Diario Oficial y al menos en dos (2) diarios de amplia circulación nacional."*

7. Como se puede apreciar, en las normas previas a la expedición del decreto objeto de revisión, existen competencias, organismos y autoridades encargadas de establecer controles a los precios. De hecho, el artículo 55 de la Ley 1480 de 2011, no solo define qué es especulación, acaparamiento y usura, sino que le otorga plenas facultades a la Superintendencia de Industria y Comercio para conocer *"administrativamente de los casos en que quien incurra en usura sea una persona natural o jurídica cuya vigilancia sobre la actividad crediticia no*

haya sido asignada a una autoridad administrativa en particular." Aparte de esta facultad, el artículo 59 de la mencionada ley otorga a la superintendencia citada la competencia de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de los regímenes de control de precios, entre otras facultades.

8. En lo relativo al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Decreto 1988 de 2013, modificado por el Decreto 625 de 2014, contempla la Política de precios de los productos del sector y su aplicación. En cuanto al Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de las funciones administrativas de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos (CNPMDM) le fueron otorgadas y atribuidas por el Legislador varias facultades sobre la materia por medio de las Leyes 100 de 1993, artículo 245; 1438 de 2011, artículo 87; y 1753 de 2015, artículo 72, así como el Decreto 1071 de 2012 y 705 de 2016. Según la normativa referenciada, corresponde a la CNPMDM la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos. Adicionalmente, la Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria en Salud), habilitó al Gobierno Nacional para que intervenga el mercado Farmacéutico Nacional, y por medio de esta facultad garantizar el acceso a los medicamentos a toda la población.

9. El artículo 59 de la Ley 489 de 1998, estipula las facultades que tiene el DANE a las que se suman las consignadas en el Decreto 262 del 28 de enero de 2004. Entre otras, se destaca el seguimiento de precios en materia de construcción, educación, transporte, campañas electorales, agropecuarios, vivienda, licores, cigarrillos, entre otros. Además, tiene la facultad de efectuar seguimiento constante a los productos y precios de la canasta familiar. En materia agrícola, tiene la función de actualizar el sistema de información de precios SIPSA. Por medio de este mecanismo, se la ha encargado de informar los precios mayoristas de los productos agroalimentarios que se comercializan en el país, así como la información de insumos y factores asociados a la producción agrícola y al nivel de abastecimiento de alimentos en las ciudades. Aparte de esta función, también es la entidad encargada de fijar el Índice de Precios al Consumidor, el Índice de Precios del Productor, entre otros de similar naturaleza.

10. Como se puede apreciar, no solo de las normas existentes sino de las facultades misionales y sectoriales de cada una de las entidades implicadas en el Decreto Legislativo 507 de 2020 era posible establecer las mismas medidas por la vía ordinaria. En consecuencia, no se satisfacía el juicio de necesidad jurídica.

11. Por último, quisiera subrayar las consecuencias jurídicas negativas que han surgido de la presente sentencia. Primero, impide al Presidente usar sus facultades ordinarias, porque en adelante para modificar la norma se requerirá ley o decreto legislativo. Segundo, alteró el diseño institucional, porque conforme a este nuevo esquema, quien era el llamado a ejercer el control, el Consejo de Estado, no lo podrá hacer.

Fecha *ut supra*.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-178/20

Referencia: Expediente RE-257.

Decreto 507 del 1 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020".

Magistrado ponente:
Antonio José Lizarazo Ocampo.

Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación presento mi salvamento de voto frente a la sentencia de la referencia por las siguientes razones.

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

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

En el presente asunto, resulta evidente que todas las entidades que se relacionan en el referido decreto tienen facultades legales relacionadas con la regulación de precios, con su inspección, vigilancia y control o cumplen funciones para prevenir la especulación, el acaparamiento y la usura. Así, la Ley 81 de 1988 establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de

Comercio, Industria y Turismo podrán, de oficio, ejercer la *"política de precios"* prevista en esa norma para incluir productos en el *"régimen de control directo"* de precios, por cuya virtud "la entidad fijará mediante resolución el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar para el bien o servicio en cuestión".

Igualmente, los artículos 245 de la Ley 100 de 1993[63], 87 de la Ley 1438 de 2011[64] y 72 de la Ley 1753 de 2015[65] facultan a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos para *"la formulación y la regulación de la política de precios de medicamentos y dispositivos médicos"*. En cumplimiento de la citada normativa, la Comisión, mediante las Circulares número 06 de 2013, 04 de 2016 y 10 de 2020, ha establecido una base de datos con todos los medicamentos que, a la fecha, cuentan con un precio máximo de venta al por mayor y al detal, precio de recobro o precio de referencia en Colombia. Por su parte, los artículos 59 y 62 de la Ley 1480 de 2011 establecen en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio la competencia de inspección, vigilancia y control de precios. En esa medida, la citada superintendencia ejerce las funciones legales para realizar labores de inspección y vigilancia respecto de las disposiciones contenidas en esa norma y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como para imponer las sanciones respectivas a las conductas tipificadas como especulación, acaparamiento y usura.

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

---

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

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

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

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

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

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

Por último, considero que la Constitución Política de 1991 encomendó a la Corte Constitucional la función de impedir que las facultades extraordinarias del Ejecutivo de legislar sean usadas e invocadas cuando no estén material, formal y razonablemente justificadas, como ocurrió en el presente caso. Flexibilizar el juicio de necesidad jurídica, al punto de permitir que el Presidente se salte esa regla de manera evidente desconoce el principio democrático, no garantiza la vigencia del Estado de Derecho y omite el reparto constitucional de competencias entre las ramas del poder público.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia.

Fecha *ut supra*,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada