



Sentencia C-247/20

Expediente: RE-281

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 554 de 2020, “[p]or el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”

Magistrado sustanciador:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá D. C., quince (15) de julio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 7 del artículo 241 y el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 417 de 2020, mediante el cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”.

2. Mediante comunicación del 16 de abril de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corte copia auténtica del Decreto Legislativo 554 de 2020, “[p]or el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

3. En la sesión ordinaria de la Sala Plena del 21 de abril de 2020, la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 554 de 2020 fue asignada por sorteo al suscrito magistrado. Así, el 22 de abril de 2020, la Secretaría de la Corte Constitucional remitió el expediente de la referencia al despacho ponente.

4. Mediante auto del 30 de abril de 2020, el magistrado sustanciador resolvió: (i) avocar conocimiento del asunto; (ii) requerir a la Secretaría Jurídica de la Presidencia, y a los ministros de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de Cultura, para que remitieran las pruebas necesarias para el control de constitucionalidad. En particular la Corte les solicitó responder a un cuestionario relativo al contenido de cada uno de los artículos del Decreto Legislativo; (iii) convocar a diferentes entidades, asociaciones e instituciones universitarias para que se pronunciaran acerca de la constitucionalidad del Decreto objeto de estudio; y (iv) vencido el término para la fijación en lista, correr traslado al Procurador General de la Nación, por el término de diez (10) días, para que rindiera el concepto de rigor, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991.

Decreto objeto del control de constitucionalidad

5. La siguiente corresponde a la transcripción del decreto legislativo de desarrollo de la emergencia bajo estudio, conforme a su publicación en el Diario Oficial 51.269 de 27 de marzo de 2020:

“DECRETO 554 DE 2020 (Abril 15)

Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y

CONSIDERANDO

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

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

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

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus COVID- 19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión , toda vez que el 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

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

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

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

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

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de

abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril y cien (100) fallecidos a esa fecha.

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

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET¹ señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos , (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23 :59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos , (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1,353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos , (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,436, 198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85,521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,521,252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92,798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,610,909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99,690 muertes, y (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,696,588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105,952 fallecidos.

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

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

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

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

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

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

Que el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda

dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Que mediante los decretos legislativos 457 del 22 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" y 531 del 8 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, para el primero, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, y para el segundo a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

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

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

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

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

Que el artículo 33 de la Ley 182 de 1995 "Por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforman la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones", modificado por el artículo 4 de la Ley 680 de 2001 "Por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión", dispone los porcentajes mínimos de programación de producción nacional que deben cumplir trimestralmente los operadores de televisión abierta y el concesionario de espacios en los canales de cubrimiento nacional. El cumplimiento de estos porcentajes implica la realización de producciones en vivo, así como series y novelas que se graban diariamente, y que implican para su elaboración la reunión de por lo menos cien (100) personas, aspecto que ha sido limitado por el Decreto 457 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", como medida para garantizar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional frente a la pandemia del COVID-19.

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

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

a) CANALES NACIONALES Y ZONALES:

b)

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Primera repetición, la mitad del tiempo de su duración.
2. Segunda repetición, la tercera parte del tiempo de su duración.
3. La tercera y sucesivas repeticiones, la cuarta parte del tiempo de su duración.

[...]"

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

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

Que de acuerdo con lo expresado por los gerentes de los ocho (8) canales públicos regionales de televisión existentes en el país y el gerente de RTVC, la ocurrencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, concretamente el aislamiento preventivo obligatorio y la realización de las actividades laborales y académicas de manera remota, ha implicado la modificación y aplazamiento de cronogramas para la ejecución de producciones, la cancelación de espacios, eventos y requerimientos de apoyos logísticos, que se reflejan en una disminución de más de \$70.000.000.000 en los ingresos de dichos canales, mientras que, la proyección de necesidades de funcionamiento

es cercana a los \$62.000.000.000. En consecuencia, para garantizar la operación de la televisión pública regional como servicio público esencial e instrumento para la promoción de la cultura, la identidad nacional y la información en todas las regiones de Colombia, es necesario ajustar transitoriamente el porcentaje de recursos que fortalecimiento que estos canales pueden destinar a funcionamiento, para permitir que salvaguarden los recursos requeridos para continuar operando ante la ocurrencia de una situación calamitosa no prevista, generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, que impide el normal desarrollo de la operación de los citados canales mediante la adición de un párrafo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019.

Que en la Sentencia C-218/11, la Corte Constitucional se refiere a la vigencia de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Emergencia, en los siguientes términos : "[l]os decretos legislativos que expida el Gobierno durante la Emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, tienen vocación de permanencia, lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, en cuyo caso las mismas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente" .

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

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

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

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

a) Canales nacionales:

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

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

De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% de la programación será libre.
De las 10:00 horas a las 19:00 horas el 20% será programación de producción nacional.

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

b) Canales regionales y estaciones locales:

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

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

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

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 15 días del mes de abril de 2020”.

Respuesta al auto de pruebas

6. Mediante informe del 6 de mayo de 2020, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante, MinTIC) respondió a las preguntas que el magistrado sustanciador formuló en el auto de pruebas del 30 de abril de 2020.

7. *Información relativa al artículo 1º del Decreto.* El MinTIC precisó (i) cuál fue la información técnica que sirvió de base para fijar el porcentaje mínimo de producción nacional que, en cada una de las franjas horarias, debe ser transmitido mientras se mantenga la emergencia sanitaria; (ii) cuál era el efecto económico de la medida adoptada en los derechos de los artistas, intérpretes, productores, directores y escritores; y (iii) las razones por las cuales el artículo 1º prevé que “*la emisión de noticieros se mantendrá en las mismas condiciones*”.

8. Al respecto, informó que el porcentaje de 20% de cuota de pantalla nacional que el Decreto 554 de 2020 fijó como cuota mínima de programación de producción nacional durante la emergencia sanitaria, corresponde al tiempo en pantalla de la emisión de noticieros. De acuerdo con los porcentajes trimestrales fijados por el artículo 33 de la Ley 182 de 1995 (modificada por la Ley 680 de 2001), *“la producción nacional de lunes a viernes debe ser, mínimo de 7.7 horas diarias de producción nacional, y en domingos y festivos, este porcentaje mínimo corresponde a 1.7 horas de producción nacional”*¹. De acuerdo con el MinTIC, la emisión de noticieros corresponde a 3 y 4 horas de programación diaria de lunes a viernes, y entre 2 y 3 horas los sábados, domingos y festivos, lo que equivale al 20% de la programación que fijó el Decreto *sub examine*.

9. De otro lado, el MinTIC informó que la emergencia genera *“una desaceleración económica que influye, igualmente, en la menor generación de nuevas producciones. Por lo anterior, no existe un efecto económico directo en los artistas, intérpretes, productores, directores y escritores, que pueda individualizarse con ocasión del Decreto 554 de 2020”*². Igualmente, precisó que, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, el Gobierno ha expedido diversos decretos que contienen medidas en favor de los artistas, intérpretes, productores, directores y escritores. En particular, mediante el Decreto 475 de 2020 el Gobierno (i) autorizó que los recursos de la contribución parafiscal a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas pudieran destinarse para apoyar las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad; y (ii) flexibilizó la declaración y pago de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos a cargo de algunos productores *“de modo que obtengan alivios de liquidez durante la emergencia”*³.

10. Asimismo, precisó que el Decreto *sub examine* dispone que *“la emisión de noticieros se mantendrá en las mismas condiciones y proporción”*, en tanto la producción de noticieros puede hacerse con un número inferior a 50 personas e, incluso, desde los hogares de los presentadores. Por último, explicó que la medida contenida en el artículo 1º define unos porcentajes mínimos de contenido nacional *“sin prohibir o limitar la emisión de un porcentaje mayor”*⁴. En este sentido, *“permite que cada canal en la programación y orientación de su parrilla determine los contenidos a emitir que les permitan conservar el rating, y con esto, mitigar disminuciones en la pauta que es la fuente principal que les permite operar”*⁵.

¹ Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, Informe del 6 de mayo de 2020 remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, pág. 1.

² Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, Informe del 6 de mayo de 2020 remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, pág. 2.

³ Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, Informe del 6 de mayo de 2020 remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, pág. 2.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

11. *Información relativa al artículo 2º del Decreto.* El MinTIC informó que los canales regionales “obtienen sus ingresos de la venta de pauta, servicios de producción y de los recursos que el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones les transfiere como garantía para su operación y que para el año 2020, corresponden a \$73.181.532.955 destinados a los 8 canales regionales. De este valor, en el marco legal vigente, pueden ser usados para funcionamiento \$7.318.153.295”. La emergencia sanitaria ha implicado la disminución de los recursos propios de los canales debido a la “cancelación de espacios, eventos y requerimientos de apoyos logísticos, que se reflejan en una disminución de más de \$70.000.000.000 en los ingresos de dichos canales”. En consecuencia, el artículo 2º duplica el valor de los recursos que los canales pueden destinar a gastos de funcionamiento “con el fin de garantizar la operación de la televisión pública regional y de permitir que se conserven los empleos generados por dichos canales”⁶.

Intervenciones

12. Durante el trámite del presente asunto, se recibieron catorce (14) escritos de intervención. Seis (6) intervinientes defendieron la exequibilidad del Decreto Legislativo *sub examine*. Ocho (8) solicitaron la inexecuibilidad del artículo 1º. A continuación, la Corte resume los argumentos de las intervenciones y las solicitudes presentadas respecto de cada artículo del Decreto.

13. ***Solicitudes de exequibilidad.*** Seis (6) intervinientes solicitaron declarar la exequibilidad del Decreto 554 de 2020, en tanto consideran que cumple con las exigencias formales y los juicios materiales⁷. A continuación, se resumen sus argumentos.

14. *El Decreto supera los juicios de conexidad material y finalidad.* La reducción de la cuota de pantalla nacional (art. 1º) cumple con estos juicios porque está relacionada de forma directa y específica con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia sanitaria⁸. Esta medida tiene por finalidad (i) impedir la propagación del virus y (ii) garantizar la

⁶ Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, Informe del 6 de mayo de 2020 remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, pág. 3.

⁷ Universidad de los Andes, escrito del 8 de mayo de 2020, pág. 156. Señaló que el Decreto Legislativo 554 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales definidos por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, no aportó razones para justificar su postura.

⁸ El Canal TRO señaló que el Decreto 554 de 2020 es necesario para garantizar “el funcionamiento de la entidad y el derecho al trabajo de [sus] contratistas y empleados”. Escrito de intervención del 21 de mayo de 2020, pág. 3. En el mismo sentido, los Gerentes de los canales públicos regionales Canal Capital, Teveandina Ltda. y Teleantioquia Ltda. señalaron que la medida adoptada por el Decreto Legislativo 554 de 2020 “responde a la necesidad de salvaguardar el equilibrio financiero de los operadores y con ello mitigar las pérdidas económicas sufridas por estos, para así fortalecer y garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de televisión, que resulta indispensable en estos tiempos de crisis”. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 4.

prestación del servicio público de televisión, y en particular, el funcionamiento de los canales nacionales y regionales de televisión durante la emergencia. De igual modo, la decisión de autorizar a los operadores de televisión el uso de un mayor porcentaje de los recursos de fortalecimiento para atender los gastos de funcionamiento (art. 2º) se relaciona con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, porque *“la crisis económica que enfrentan los canales públicos de televisión regional, debido a la disminución de sus ingresos causada por las medidas de aislamiento adoptadas para [enervar los efectos de] la pandemia, ha hecho necesario destinar a gastos de funcionamiento un porcentaje de los recursos destinados al fortalecimiento de dichos canales”*⁹.

15. *El Decreto supera el juicio de motivación suficiente.* En las consideraciones del Decreto *sub examine* el Gobierno explicó las razones que justificaban la adopción de la medida prevista en el artículo 1º¹⁰. Los intervinientes precisaron que el aislamiento preventivo obligatorio había impedido cumplir con los porcentajes de programación de producción nacional, previstos en el artículo 33 de la Ley 182 de 1995, debido a que la producción de nuevas obras audiovisuales *“demanda la reunión de un gran número de personas, lo cual no sólo resulta contrario a las reglas sanitarias de distanciamiento social necesarias para [enervar los efectos de] la pandemia, sino que además está prohibido por las regulaciones que se han expedido hasta la fecha”*. Esta situación justificó la reducción de la cuota de producción nacional en la programación¹¹. Asimismo, indicaron que el artículo 2º cumple con el requisito de *motivación suficiente* en tanto que en las consideraciones se expusieron las razones por las que se decidió aumentar el porcentaje de los recursos de fortalecimiento que pueden ser destinados a gastos de funcionamiento de los canales regionales¹².

16. *El Decreto satisface los juicios de necesidad e incompatibilidad.* El artículo 1º es necesario desde el punto de vista fáctico porque permite *“evitar la propagación del virus y cumplir con las medidas sanitarias”*¹³. De la misma

⁹ Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, escrito del 19 de mayo de 2020, pág. 20.

¹⁰ Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, escrito del 19 de mayo de 2020, pág. 25.

¹¹ En el mismo sentido, RTVC indicó que, en su momento, puso de presente al MinTIC *“la afectación en [su] gestión comercial, por la disminución de la venta de los servicios, suspensión de contratos, cancelación de pautas y espacios y el impacto en los cronogramas de producción disminuyendo las proyecciones ingresos para el 2020, y en concordancia se solicitó para los canales regionales aumentar al 30% el porcentaje de los recursos que pueden destinar para gastos de operación y funcionamiento”*. Escrito del 20 de mayo de 2020, pág. 2.

¹² *Ibidem*, pág. 26.

¹³ *Ibidem*, págs. 17 a 23. En el mismo sentido, Asomédios señaló que *“el aislamiento obligatorio y la imposibilidad de grabar producciones audiovisuales nacionales afecta el cumplimiento de la norma de cuota de pantalla establecida en la Ley 182 de 1995, y por lo tanto la adecuada prestación del servicio de televisión y el real disfrute del mismo por parte de los televidentes”*. Por lo tanto, las medidas cumplen con los juicios de finalidad, conexidad y necesidad porque *“flexibilizan los porcentajes mínimos de programación de producción nacional que deben ser emitidos por los operadores para que estos puedan cumplir con sus obligaciones, los ciudadanos puedan tener entretenimiento gratuito en su hogar como incentivo para que se aislen y se prevenga el contagio de participantes que serían necesarios en la producción de contenido para*

forma, es necesario desde la perspectiva jurídica en tanto “los porcentajes de programación de producción nacional están regulados por el artículo 33 de la Ley 182 de 1995 y, por lo tanto, su reducción requería la expedición de una norma que tuviera el mismo rango y jerarquía legal”¹⁴. Asimismo, el incentivo económico previsto en el artículo 2º es (i) necesario desde el punto de vista fáctico, porque permite “garantizar [la] viabilidad económica”¹⁵ de los canales; y (ii) necesario desde el punto de vista jurídico pues “el numeral 17 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, dispone que los operadores públicos del servicio de televisión, con excepción de RTVC, [solo] pueden destinar para funcionamiento el 10% de los recursos de fortalecimiento girados por el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En consecuencia, aumentar el porcentaje al 20% requería igualmente la expedición de una norma con fuerza y rango de ley”¹⁶.

17. *El Decreto satisface el juicio de proporcionalidad.* El artículo 1º “interfiere de forma leve y eventual [con] el cumplimiento de los fines de la cuota de producciones nacionales de televisión”¹⁷. Si bien la reducción de los porcentajes de programación de producción nacional podría afectar el fin legítimo de promover la industria audiovisual del país y de estimular la creación y el trabajo de los artistas nacionales, dicha afectación es leve en relación con el deber de protección de los derechos a la salud y a la vida en un contexto de emergencia, que es imperativo. La medida prevista en el artículo 2º satisface el *juicio de proporcionalidad* debido a que no afecta derechos fundamentales. Por el contrario, “propende por conservar la capacidad financiera de entidades fundamentales para la promoción de la cultura, la identidad nacional y la información en todas las regiones de Colombia”¹⁸.

18. *El Decreto supera los juicios de no contradicción específica, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no discriminación.* Los artículos 1º y 2º del Decreto *sub examine* no limitan, afectan o suspenden derechos humanos o libertades fundamentales durante el estado de excepción¹⁹. Tampoco alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público, y no imponen una

su posterior emisión”. Asomedios, escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 11.

¹⁴ Secretaría Jurídica de la Presidencia, escrito del 19 de mayo de 2020, pág. 23.

¹⁵ Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, escrito del 19 de mayo de 2020, pág. 23.

¹⁶ Ídem. En el mismo sentido, Departamento de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, en su escrito de intervención del 21 de mayo de 2020, señaló que “la decisión de ampliar el monto porcentual para que los canales regionales puedan cubrir los gastos de funcionamiento es una medida efectiva de alivio económico para estos canales, pues con la disminución de los ingresos por publicidad es oportuno y razonable que se les permita cubrir este déficit con un aumento para funcionamiento del porcentaje de la cuota que reciben del fondo”, pág. 10.

¹⁷ Secretaría Jurídica de la Presidencia, escrito del 19 de mayo de 2020, pág. 24. En el mismo sentido, Asomedios señaló que “la medida de flexibilizar la cuota de pantalla es proporcional en tanto es temporal, la eventual afectación a terceros es mínima y es necesaria para prevenir el incumplimiento del artículo 33 de la Ley 182 de 1995”. Asomedios, escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 14.

¹⁸ Ibídem, pág. 25.

¹⁹ Secretaría Jurídica de la Presidencia, escrito del 19 de mayo de 2020, pág. 26.

discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica²⁰.

19. ***Solicitudes de inexequibilidad.*** Ocho (8) intervinientes solicitaron declarar la inexequibilidad del artículo 1º del Decreto 554 de 2020 con fundamento en los siguientes argumentos.

20. *El artículo 1º no satisface el juicio de finalidad, dado que no tiene como propósito “conjurar las causas sanitarias que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, ni a impedir la extensión de sus efectos”²¹. Esto, por cuanto la producción y grabación de los programas nacionales se había suspendido por virtud de las medidas de aislamiento.*

21. *El artículo 1º no satisface el juicio de conexidad material, porque no existe relación de causalidad directa entre la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia y la reducción del porcentaje de programación de producción nacional. Primero, “si bien es cierto que los operadores nacionales de televisión abierta son usualmente los productores del contenido nacional que emiten y actualmente el rodaje de estos programas están paralizados, esto no implica necesariamente la imposibilidad de cumplir con la cuota de pantalla establecida en la Ley 182 de 1995”²². Segundo, existe la posibilidad de retransmitir programas que ya fueron emitidos, ya que “la cuota de pantalla prevista en el artículo 33 de Ley 182 de 1995 tampoco exige que se trate de producciones nuevas”²³. Tercero, esta medida no tiene ninguna relación con el Decreto 417 de 2020 porque “ninguna de sus medidas sirve como cimiento jurídico para poder reducir la cuota de pantalla nacional”²⁴.*

22. *El artículo 1º no supera el juicio de motivación suficiente, porque el Gobierno no expuso ningún “argumento técnico que permita llegar a la conclusión de que la cuota de pantalla debe reducirse en todas las franjas horarias al 20%”²⁵. En ese sentido, alegaron que la medida solo está*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Departamento de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 7.

²² Departamento de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 6. En el mismo sentido, la senadora Angélica Lozano Correa afirmó que “la decisión de reducir la cuota de pantalla de producción nacional no se deriva lógicamente de la imposibilidad de seguir haciendo producciones nacionales por razón de las restricciones de públicos superiores a 50 personas en una sola estación”. Asimismo, alegó que en “el hilo argumentativo de las consideraciones del Decreto, hay un salto abrupto entre la mención de imposibilidad de seguir grabando obras audiovisuales colombianas y la necesidad de reducir la cuota de pantalla de las obras nacionales, donde no hubo un análisis frente a cómo esta medida afectaría el derecho a la cultura, el acceso al servicio público de telecomunicación y el desagravio del derecho al trabajo de los artistas, directores, libretistas, productores, entre otros”. Escrito del 21 de mayo de 2020, págs. 12 y 13.

²³ Departamento de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 6.

²⁴ Senadora de la República Angélica Lozano Correa. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 13.

²⁵ Departamento de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia. Escrito de intervención del 21 de mayo de 2020, pág. 8.

fundamentada “en la apreciación de una organización que no representa a la totalidad de los agentes productores de una obra audiovisual nacional y que no permite inferir razonablemente que la medida deba ser tomada”²⁶.

23. *El artículo 1º no es necesario desde el punto de vista fáctico, porque existen alternativas para cumplir con la cuota de pantalla prevista en el artículo 33 de la Ley 182 de 1995. En tal sentido, adujeron que dicha obligación “se puede [cumplir] con los programas que todavía no han sido transmitidos, con la retransmisión de programas antiguos, con la adquisición de programas nacionales de productoras independientes y hasta con la creación de programas que se puedan producir y grabar en formatos online”²⁷.*

24. *El artículo 1º no satisface el juicio de incompatibilidad, dado que el Decreto sub examine justifica la medida en un criterio formal según el cual se modifica la cuota de pantalla en virtud de la “incompatibilidad provocada por las medidas sanitarias adoptadas en la emergencia económica, social y ecológica”²⁸. No obstante, “debe atenderse que la reducción de la cuota de pantalla no guarda una conexidad directa con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, ni tampoco es una medida necesaria para contener la crisis”²⁹.*

25. *El artículo 1º implica una restricción desproporcionada a los derechos al trabajo y a la cultura previstos en los artículos 25 y 70 de la Constitución Política. Esto, por cuanto se priorizaron factores económicos sobre el deber del Estado de proteger los derechos fundamentales de los actores, que permanece vigente aun en el contexto de la emergencia³⁰.*

²⁶ Senadora de la República Angélica Lozano Correa. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 16. En el mismo sentido, la Sociedad Colombiana de Gestión ACTORES, argumentó que “no existe claridad en la motivación de cómo la reducción de los porcentajes mínimos de emisión de producciones nacional en las diferentes franjas horarias influye directamente en el manejo de la pandemia ni como evita la propagación de la misma, ya que sólo se refieren a la declaratoria de la emergencia sanitaria, y a la imposibilidad de producir obras audiovisuales en estos momentos por la cantidad de personas que trabaja para la realización de la misma”. Escrito de intervención del 20 de mayo de 2020, pág. 3. Del mismo modo, un grupo de congresistas señaló que “el Gobierno no ha presentado soportes técnicos, económicos o estadísticos” que justifiquen la necesidad de la medida. Escrito del 8 de mayo de 2020, pág. 17.

²⁷ Departamento de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia. Escrito de intervención del 21 de mayo de 2020, pág. 9. En el mismo sentido, la Senadora Angélica Lozano señaló que no se justificó “la indispensabilidad de la reducción de la cuota de pantalla ni tampoco fue adoptada después de contemplar otras posibilidades para ajustar la producción de obras nacionales a las medidas sanitarias obligatorias”. Escrito de intervención del 21 de mayo de 2020, pág. 18. Asimismo, la Sociedad de Gestión Colectiva Red Colombiana de Escritores Audiovisuales, de Teatro, Radio y Nuevas Tecnologías afirmó que “se lesiona de manera muy grave a la producción nacional cuando se le saca de los canales de televisión nacional. No sólo porque perdemos la histórica conquista realizada con nuestro público, sino porque se toma una medida que no beneficiará la estabilidad laboral ni empresarial en el nuevo tiempo que vivimos. La televisión nacional, ahora más que nunca, debe seguir emitiendo contenidos nacionales. Los que puede tener para estrenar, los que puede repetir y los que, necesariamente, deberá comenzar a crear con innovadores modelos de producción, a los que es imprescindible vincular a los autores de contenidos desde ya”. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 3.

²⁸ Senadora de la República Angélica Lozano Correa. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 22.

²⁹ Senadora de la República Angélica Lozano Correa. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 22.

³⁰ Senadora de la República Angélica Lozano Correa. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 20. En el mismo sentido, la Asociación Colombiana de Actores argumentó que la medida restringe de forma desproporcionada

26. *El artículo 1º no satisface los juicios de ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica. Con la decisión de reducir la cuota de pantalla, se transgrede la prohibición contenida en los artículos 215 de la Constitución y 50 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, esto es, “que en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia”³¹.*

Concepto del Procurador General de la Nación

27. El 8 de junio de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó: (i) “*declarar inexecutable el artículo 1 del Decreto Legislativo 554 de 2020*” y (ii) “*declarar executable el artículo 2 del Decreto 554 de 2020*”³².

28. *El artículo 1º es inexecutable.* El Procurador conceptuó que el artículo 1º del Decreto *sub examine* es contrario a la Constitución, porque no satisface los juicios de finalidad, motivación suficiente, necesidad, incompatibilidad y proporcionalidad. La medida prevista en el artículo 1º no satisface el *juicio de finalidad*, porque la decisión del Gobierno de disminuir la cuota de pantalla nacional “*no está directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos*”³³. Esto, por cuanto no se trata de una medida “*idónea para evitar la propagación del virus, restablecer la economía ni superar el estado de excepción o la emergencia sanitaria*”³⁴. El Decreto tampoco supera al *juicio de motivación suficiente*, en tanto no expone “*al menos un motivo que justifique la medida adoptada*” y, además, no contiene “*razones que indiquen la relación entre la disminución de los porcentajes de programación de producciones nacionales y la emergencia sanitaria generada por la pandemia*”³⁵. Agregó que el Gobierno parte de un supuesto equivocado en las consideraciones del Decreto cuando afirma que, para cumplir con el porcentaje mínimo de programación de producciones nacionales, se exige la exhibición de nuevas producciones. Así, “*el silogismo se construye desde la necesidad de aislamiento y la obvia confluencia de personas en una producción, para luego concluir que la reducción de los porcentajes nacionales en la parrilla (emisión) podrá disminuir el riesgo de exposición al contagio*”³⁶.

“*la a difusión cultural, la identidad cultural, la generación de ingresos por derechos de autor, por motivos de sostenibilidad financiera*”. Escrito del 15 de mayo de 2020, pág. 23.

³¹ Senadora de la República Angélica Lozano Correa. Escrito del 21 de mayo de 2020, pág. 15. Por último, un grupo de seis gobernadores del pueblo indígena Yukpa presentaron una intervención común a todos los decretos dictados en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, en la que sostuvieron que estos decretos son contrarios a la Constitución, porque “*son clara y altamente discriminatorios y racistas con el Pueblo Indígena Yukpa*”. Sin embargo, en esta intervención no se presentó ninguna consideración específica en torno a la constitucionalidad de cada una de las medidas previstas en el Decreto objeto de estudio en este caso, escrito del 18 de mayo de 2020.

³² Procurador General de la Nación, pág.17.

³³ Concepto del Procurador General de la Nación de 8 de junio de 2020, pág. 11.

³⁴ Concepto del Procurador General de la Nación de 8 de junio de 2020, pág. 11.

³⁵ *Ibidem*, pág. 12.

³⁶ *Ídem*.

29. En relación con el *juicio de necesidad*, el Procurador argumentó que la medida no es necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, en tanto que “*no expone razones de hecho ni de derecho que indiquen la imposibilidad de cumplir [la] obligación legal de exhibir producciones nacionales en el marco de una emergencia sanitaria*”³⁷. A su juicio, tampoco justifica “*la potencial utilidad de la disminución de los porcentajes de programación para conjurar la crisis y evitar la propagación de sus efectos*”³⁸.

30. Respecto del *juicio de incompatibilidad*, indicó que la norma “*contradice las disposiciones normativas que regulan la programación mínima de producciones nacionales exigida a los operadores de televisión, de manera que altera y desnaturaliza esa regulación sin que se advierta una justificación para ello*”³⁹. En criterio del Procurador, el Decreto 554 de 2020 no contiene razones concretas y suficientes que expliquen por qué los actuales porcentajes mínimos de programación de producción nacional “*son incompatibles con el estado de emergencia sanitaria o impid[e]n conjurar la crisis, y, por lo tanto, deb[e]n ser objeto de modificación*”⁴⁰.

31. En relación con el *juicio de proporcionalidad*, la Procuraduría afirmó que no es posible justificar cómo la disminución del porcentaje mínimo de programación de producciones nacionales permitiría evitar o disminuir los efectos de la emergencia. Por lo tanto, la medida “*limita de forma desproporcionada la posibilidad de programar producciones de origen nacional con una evidente afectación a la industria audiovisual nacional*”⁴¹.

32. *El artículo 2º es exequible*. El Procurador concluyó que la medida satisface todas las “*condiciones generales y específicas*”, a saber: (i) finalidad, porque otorga “*una garantía financiera a los operadores públicos del servicio de televisión regional, el cual podría resultar afectado por la crisis económica generada por la pandemia*”⁴²; (ii) motivación suficiente, ya que “*los considerandos expuestos en el decreto legislativo mencionan la situación por la que atraviesan los canales regionales como consecuencia de las medidas de aislamiento y hacen énfasis en la disminución de sus ingresos*”⁴³; (iii) necesidad, en tanto “*contiene una medida necesaria para salvaguardar la operación mediante un aumento del porcentaje de recursos de los que pueden disponer los operadores públicos para luego destinarlos a funcionamiento*”⁴⁴; (iv) incompatibilidad, “*toda vez que el porcentaje del 10% señalado en la normatividad actual resulta insuficiente para atender el riesgo al que se*

³⁷ Ídem.

³⁸ Ídem.

³⁹ Ibídem, pág. 13.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

⁴² Ibídem, pág. 14.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Ídem.

enfrentan los canales públicos de televisión regional por cuenta de la emergencia sanitaria”⁴⁵; (v) proporcionalidad, debido a que la medida es adecuada para mitigar los efectos de la emergencia, que han impactado “*las finanzas en el servicio de televisión pública regional*”, lo cual garantiza el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y de difundir pensamientos y opiniones, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros⁴⁶. Y, finalmente “*no impone tratos diferenciados por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, y cumple el requisito de no discriminación*”⁴⁷.

33. Esta es una síntesis de las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 554 de 2020:

Interviniente	Argumentos/Cuestionamientos	Solicitud
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	El Decreto cumple con las exigencias formales y materiales que los decretos de desarrollo deben acreditar de acuerdo con la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.	Exequibilidad
Grupo de estudiantes de la Universidad de los Andes	El Decreto satisface las exigencias formales y materiales que los decretos de desarrollo deben acreditar de acuerdo con la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.	Exequibilidad
Asomédios	El Decreto es compatible con la Constitución porque las medidas son necesarias dado que: (i) sirven para “ <i>contener la propagación del virus, prevenir el incumplimiento de normas legales a causa del mismo aislamiento y aplacar las consecuencias económicas y sociales derivadas de la pandemia</i> ” y (ii) “ <i>al reducir la cantidad obras nacionales que están obligados a emitir los canales, se previene el incumplimiento de esta obligación que se generaría al no contar con las obras requeridas para programar toda su parrilla de forma adecuada, ante las necesidades del televidente y las realidades del mercado</i> ”.	Exequibilidad
Canal TRO	El Decreto se ajusta a la Constitución. En especial, el artículo 2 cumple con la finalidad de “ <i>proteger el funcionamiento de la entidad</i> ” y garantizar “ <i>los derechos de los</i> ”	Exequibilidad

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ibídem, pág. 15.

⁴⁷ Ídem.

	<i>contratistas y empleados”.</i>	
Gerentes de los Canales Públicos Regionales Canal Capital, Teveandina Ltda. y Teleantioquia Ltda.	El Decreto es constitucional porque las medidas que contiene <i>“responden a los criterios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación, a los que hace referencia la Ley 137 de 1994, que reglamenta los estados de excepción en Colombia”.</i>	Exequibilidad
RTVC	El Decreto es exequible porque <i>“acata los requisitos formales y materiales que deben cumplir los decretos legislativos proferidos al amparo de la primera declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por la emergencia sanitaria que estamos atravesando, de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley Estatutaria 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".</i>	Exequibilidad
Asociación Colombiana de Actores	El Decreto es inconstitucional porque <i>“restringir la difusión cultural y/o restringir la producción nacional, no es un fin o valor constitucional, todo lo contrario, el derecho y obligación constitucional implica el desarrollo progresivo de derechos culturales, no su restricción respecto a la difusión”.</i>	Inexequibilidad art. 1
Senadora Angélica Lozano Correa	Solicitó la acumulación procesal con el Decreto 516 de 2020. En relación con el Decreto 554 de 2020, afirmó que <i>“el artículo 1° del Decreto Legislativo 554 de 2020 -materialmente idéntico al artículo 1° del Decreto Legislativo 516 de 2020- no superó cabalmente algunos de los requisitos formales de constitucionalidad ni tampoco varios de los requisitos materiales necesarios para decretar su exequibilidad”.</i>	Inexequibilidad art. 1
Sociedad Colombiana de Gestión ACTORES	El Decreto es inconstitucional porque afecta de forma injustificada <i>“el derecho de remuneración reconocido a favor de los artistas interpretes audiovisuales que participan en obras colombianas, impidiéndoles acceder a los únicos ingresos a los que en estos momentos tiene derecho si</i>	Inexequibilidad art. 1

	<i>no se emiten las producciones nacionales ya realizadas para la televisión colombiana”.</i>	
Sociedad de Gestión Colectiva Red Colombiana de Escritores Audiovisuales, de Teatro, Radio y Nuevas Tecnologías– REDES–	El Decreto es incompatible con la Constitución porque <i>“lesiona de manera muy grave a la producción nacional cuando la saca de los canales de televisión nacional”</i> y, además, las medidas afectarán <i>“la estabilidad laboral y empresarial”</i> .	Inexequibilidad art. 1
Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia	La medida adoptada en el artículo 1 del Decreto 554 de 2020, no satisface <i>“los juicios de conexidad material, finalidad, motivación suficiente y necesidad”</i> . El artículo 2 contiene <i>“una medida efectiva de alivio económico que tiene una relación directa con los efectos económicos que son consecuencia de la declaratoria del estado de emergencia y las medidas de asilamiento obligatorias decretadas para conjurar la crisis”</i> .	Inexequibilidad art. 1. Exequibilidad art. 2
Jorge Enrique Robledo y otros congresistas	Solicitaron la acumulación procesal con el Decreto 516 de 2020. Afirmaron que el artículo 1° del Decreto 516 de 2020 es inconstitucional porque no satisface los juicios de conexidad material, no contradicción específica y motivación suficiente. Asimismo, señalaron que la medida <i>“desconoce el deber del Estado de proteger y promover la cultura nacional”</i> .	Inexequibilidad art. 1
Gobernadores del Pueblo Yukpa	Los decretos proferidos por el gobierno <i>“son clara y altamente discriminatorios y racistas con el Pueblo Indígena Yukpa”</i> .	Inexequibilidad de todos los decretos
Procurador General de la Nación	La medida contenida en el artículo 1° es inconstitucional porque no satisface los juicios de finalidad, motivación suficiente, necesidad, incompatibilidad y proporcionalidad. En relación con el artículo 2°, afirmó que la medida satisface todos los requisitos formales y materiales.	Inexequibilidad art. 1. Exequibilidad art. 2

II. CONSIDERACIONES

Competencia

34. La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso con fundamento en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE), y, 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

Materia objeto de análisis y metodología de la decisión

35. Mediante el Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República decretó el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”. Dicho Decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020. En desarrollo de la declaratoria de emergencia, se expidió el Decreto Legislativo 554 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”, norma objeto de control de constitucionalidad automático en la presente sentencia.

36. *Problema jurídico.* Corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 554 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales previstas por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional para los decretos de desarrollo de los estados de emergencia?

37. *Metodología.* Para resolver el problema jurídico la Sala Plena seguiría la siguiente metodología: (i) presentará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) reiterará los fundamentos y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia; (iii) determinará el contexto normativo, contenido y alcance del Decreto 554 de 2020; (iv) hará un breve resumen del precedente establecido en la Sentencia C-184 de 2020 mediante la cual la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto 516 de 2020; y (v) verificará si el Decreto Legislativo *sub examine* cumple con las exigencias formales y materiales de los decretos de desarrollo y, por tanto, si es compatible con la Constitución.

(i) Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁴⁸

38. En sus artículos 212 a 215, la Constitución Política de 1991 regula 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.

⁴⁸ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136, C-145, C-224, C-225 y C-226 de 2009; C-911 de 2010, C-223 y C-241 de 2011, C-671 y C-701 de 2015, C-465, C-466 y C-467 de 2017.

39. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter *reglado, excepcional y limitado*, de los mismos. Al respecto, la Constitución prevé un complejo sistema de controles con las finalidades de garantizar “*el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*”⁴⁹ y que “*el uso de estas herramientas sea una potestad reglada, (...) sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad*”⁵⁰. 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 LEEE⁵¹, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial⁵².

40. La Constitución Política dispone 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 declarar la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

41. La Constitución también prevé el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto por los artículos 212 a 215 de la Constitución Política. Este control de constitucionalidad también está regulado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

42. A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, 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

⁴⁹ Sentencias C-466 de 2017 y C-216 de 2011.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ 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).

⁵² 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 Constitución, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

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 sobreviniente⁵³.

43. En la actual Constitución no existe un evento preciso de calamidad derivado de los riesgos biológicos, como el que originó la declaratoria de la presente emergencia, derivada a su vez, en una pandemia de orden mundial. Así, el pensamiento del constituyente de 1991 de establecer un “Estado de Emergencia, Económica, Social (y ecológica) (y biológica)”⁵⁴ tan solo tuvo un voto de aprobación⁵⁵, por lo que este tipo de eventos se descartaron. Es así, que la jurisprudencia constitucional armoniza las reglas jurisprudenciales que rigen al estado de excepción dentro del marco de la calamidad pública proveniente de causas naturales, tales como temblores, terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, sequías etc.; o de una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”⁵⁶, con las circunstancias propias de la emergencia desencadenada por el brote del COVID-19.

44. Así, 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 públicos⁵⁷; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica⁵⁸; (iii) desastres naturales⁵⁹; (iv) la revaluación del peso frente al dólar⁶⁰; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito⁶¹; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público⁶²; (vii) los servicios públicos

⁵³ Sentencia C-216 de 1999. “Los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar 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”.

⁵⁴ Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional 120 de 21 de agosto de 1991. P. 3.

⁵⁵ Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional 120 de 21 de agosto de 1991. P. 4. “Segundo corchete: “y biológico”. Resultado: un (1) voto por la afirmativa. Cincuenta y tres (53) por la negativa y once (11) abstenciones. Ha sido negado”.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Decreto 333 de 1992.

⁵⁸ Decreto 680 de 1992.

⁵⁹ Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

⁶⁰ Decreto 80 de 1997.

⁶¹ Decreto 2330 de 1998.

⁶² Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

de la seguridad social y la atención en salud⁶³; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela⁶⁴.

45. El artículo 215 de la Constitución Política prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo 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 enervar las causas de la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, (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 permanente⁶⁵.

46. Por último, el referido artículo 215 prevé que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual el Presidente ejercerá 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. Este mismo artículo instituye que, en el marco del Estado de Emergencia, el Congreso: (i) examinará, hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y la 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.

(ii) Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica⁶⁶

47. Los estados de excepción son instituciones que deben responder a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado

⁶³ Decreto 4975 de 2009.

⁶⁴ Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

⁶⁵ 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.).

⁶⁶ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

con el ejercicio de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional democrático es que esa competencia no sea arbitraria⁶⁷. La existencia de un régimen jurídico según el cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como ha indicado este Tribunal, obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción y 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.

48. 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*⁶⁸. 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.

Examen formal	Examen material
La suscripción del decreto legislativo por parte del Presidente de la República y todos sus ministros.	Juicio de finalidad ⁶⁹ . Toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a enervar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos ⁷⁰ .
La expedición del decreto legislativo debe darse en desarrollo del estado de excepción y durante los 30 días de su vigencia.	Juicio de conexidad material ⁷¹ . Pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Dicha conexidad debe ser evaluada desde el punto de vista interno ⁷² y externo ⁷³ .

⁶⁷ 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 como decretos de desarrollo.

⁶⁸ Reiterados en la Sentencia C-160 de 2020.

⁶⁹ Ley 137 de 1994. Art. 10.

⁷⁰ Sentencia C-724 de 2015. “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 de 2015. 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”.

⁷¹ Constitución Política. Art. 215 y Ley 137 de 1994. Art. 47.

⁷² Sentencias C-409 y C-434 de 2017.

⁷³ Sentencia C-724 de 2015. “La conexidad 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”.

<p>La existencia de motivación.</p>	<p>Juicio de motivación suficiente⁷⁴. 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 adoptadas⁷⁵.</p>
<p>En los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido solo determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.</p>	<p>Juicio de ausencia de arbitrariedad⁷⁶. Tiene por objeto comprobar que las medidas: (i) no suspendan o vulneren desproporcionadamente derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.</p>
	<p>Juicio de intangibilidad. 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.</p>
	<p>Juicio de no contradicción específica⁷⁷. Constata que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia⁷⁸.</p>
	<p>Juicio de incompatibilidad⁷⁹. Exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.</p>

⁷⁴ Ley 137 de 1994. Art. 8.

⁷⁵ Sentencia C-753 de 2015. “[E]n 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”.

⁷⁶ Ley 137 de 1994. Art. 7.

⁷⁷ Ley 137 de 1994. Arts. 47, 49 y 50.

⁷⁸ La Corte Constitucional ha destacado que, por expreso mandato constitucional y legal, dentro de este marco está prohibido que el Gobierno desmejore los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 de la Constitución Política.

⁷⁹ Ley 137 de 1994. Art. 12.

	Juicio de necesidad ⁸⁰ . 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. Este análisis debe ocuparse de la necesidad fáctica y jurídica.
	Juicio de proporcionalidad ⁸¹ . Las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis y las restricciones a derechos y garantías constitucionales deben ser necesarias para lograr el retorno a la normalidad.
	Juicio de no discriminación ⁸² . Exige que las medidas adoptadas no involucren segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas ⁸³ .

(iii) Contexto normativo, contenido y alcance del Decreto 554 de 2020

49. Mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente, con la firma de todos los ministros, declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de dicho decreto. En este decreto, el Gobierno Nacional anunció que, ante el surgimiento de la pandemia causada por el COVID-19, era necesario tomar medidas tendientes a “*garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos (...) Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios (...)*”. En desarrollo de lo anterior, el Presidente de la República expidió el Decreto 516 del 4 de abril de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

50. Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 554 del 15 de abril de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de

⁸⁰ Ley 137 de 1994. Art. 11.

⁸¹ Ley 137 de 1994. Art. 13.

⁸² Ley 137 de 1994. Art. 14.

⁸³ En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 la Corte 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*”.

2020”. De acuerdo con sus considerandos, el Decreto 554 de 2020 persigue dos finalidades específicas, a saber: “*garantizar el funcionamiento de la televisión abierta radiodifundida como mecanismo de comunicación y difusión de contenidos de interés nacional y regional*”, y “*garantizar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional frente a la pandemia del COVID-19*”. Para cumplir con dichas finalidades, el Decreto instituye dos medidas: (i) la reducción de los porcentajes mínimos de programación de producción nacional que los canales nacionales, regionales y estaciones locales deben emitir “*mientras se mantenga la emergencia sanitaria*” (art. 1°); y (ii) el incremento del porcentaje máximo de recursos de fortalecimiento que los operadores de televisión regionales pueden destinar a gastos de funcionamiento durante la emergencia sanitaria (art. 2°). A continuación, la Corte explica el alcance de estas medidas.

a. Artículo 1° – reducción de los porcentajes mínimos de programación de producción nacional que deben ser emitidos durante la emergencia sanitaria

51. El artículo 1° del Decreto 554 de 2020 adiciona un párrafo al artículo 33 de la Ley 182 de 1995, modificado por la Ley 680 de 2001. El artículo 33 de la Ley 182 de 1995 de 1995 prescribe el porcentaje mínimo de programación de producción nacional que debe ser emitido por los canales nacionales, regionales y las estaciones locales en cada una de las franjas horarias.

52. De un lado, respecto del porcentaje mínimo de programación de producción nacional que debe ser emitido por los canales *nacionales*, el decreto prevé reducciones de entre el 30-50% en cada franja horaria, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Franja Horaria	Porcentaje mínimo ordinario previsto en Ley 33 de 1995 modificado por la Ley 680 de 2001	Porcentaje mínimo transitorio previsto en el Decreto 554 de 2020	Reducción porcentual
De las 19:000 a las 22:30 horas (triple A)	70% de la programación será de producción nacional	20% de la programación será de producción nacional	50%
De las 22:30 a las 24 horas	50% de la programación será de producción nacional	El 20% de la programación será de producción nacional	30%
De las 00:00 a las 10:00 horas	El 100% de la programación será libre	El 100% de la programación será libre	No modifica

De las 10:00 horas a las 19:00 horas	El 50% de la programación será de producción nacional	El 20% de la programación será de producción nacional	30%
Sábados, domingos y festivos horario triple A	El 50% de la programación será de producción nacional	El 20% de la programación será de producción nacional	30%

53. En relación con el porcentaje mínimo de programación de producción nacional que debe ser emitido por los *canales regionales y las estaciones locales*, el decreto dispone una reducción del 30% respecto de los porcentajes ordinarios. En efecto, el artículo 33 de Ley 185 de 1992, modificado por la Ley 680 de 2001, dispone que, en situaciones de normalidad, en estos canales y estaciones locales *“la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 50% de la programación total”*. El Decreto *sub examine*, en cambio, dispone que durante la emergencia sanitaria la *“emisión de programación de producción nacional deberá ser del 20% de la programación total”*.

b. Artículo 2 – Incremento del porcentaje máximo de recursos de fortalecimiento que los operadores de televisión regional pueden destinar a gastos de funcionamiento

54. El artículo 2º del Decreto 554 de 2020 adiciona un párrafo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 por virtud del cual *“únicamente por el tiempo de duración del estado de emergencia sanitaria los operadores del servicio de televisión regional podrán destinar para funcionamiento hasta el 20% de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión”*.

55. Los artículos 34 y 35 de la Ley 1341 de 2009, modificados por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, definen la naturaleza y funciones del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (en adelante, FUTIC). El artículo 34 dispone que el FUTIC es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al MinTIC que tiene como objeto principal *“garantizar el fortalecimiento de la televisión pública”*. Por su parte, el numeral 17 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 prevé que, para garantizar dicho fortalecimiento, el FUTIC girará recursos a los operadores públicos del servicio de televisión *“sin que en ningún caso tales recursos puedan ser destinados a gastos de funcionamiento por un monto superior al 10% anual de lo girado, excepto para el caso de RTVC”*.

56. En estos términos, el párrafo que el artículo 2º del Decreto 554 de 2020 adiciona al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, tiene como efecto

incrementar en un 10% (de 10% a 20%) el porcentaje máximo de los recursos de fortalecimiento girados por el FUTIC que los operadores de televisión regional pueden destinar a gastos de funcionamiento durante la emergencia sanitaria.

57. Finalmente, el artículo 3° dispone que el Decreto bajo estudio “*rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19*”.

(iv) La Sentencia C-184 de 2020 como precedente aplicable al *sub judice*

58. En la Sentencia C-184 de 2020, la Corte Constitucional realizó el control constitucional del Decreto 516 de 2020. Como se muestra en el siguiente cuadro, este decreto preveía dos medidas que tenían un alcance similar a las medidas dispuestas en los artículos 1° y 2° del Decreto 554 de 2020. La única diferencia en el contenido normativo de ambos decretos es su término de vigencia. En efecto, el Decreto 516 de 2020 determinaba que las medidas serían aplicables “*únicamente por el tiempo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” mientras que el Decreto *sub examine* dispone que estas tendrán vigencia “*únicamente por el tiempo de duración del estado de emergencia sanitaria*”.

Artículos	Decreto 516 de 2020	Decreto 554 de 2020
	<p>ARTÍCULO 1. Producción nacional. Adiciónese un párrafo al artículo 3 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 4 de la Ley 680 de 2001, así:</p> <p>PARÁGRAFO</p> <p>2. Únicamente por el tiempo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los porcentajes mínimos de programación de producción nacional serán los siguientes:</p> <p>a) Canales nacionales:</p> <p>De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A), el 20% de la programación será producción nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 1. Producción nacional. Adiciónese un párrafo al artículo 33 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 4 de la Ley 680 de 2001, así:</p> <p>PARÁGRAFO 2.</p> <p>Únicamente por el tiempo de duración del estado de emergencia sanitaria, los porcentajes mínimos de programación de producción nacional serán los siguientes:</p> <p>a) Canales nacionales:</p> <p>De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A), el 20% de la</p>

<p>Art. 1º</p>	<p>De las 22:30 horas a las 24:00 horas, el 20% de la programación será de producción nacional.</p> <p>De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% de la programación será libre.</p> <p>De las 10:00 horas a las 19:00 horas el 20% será programación de producción nacional.</p> <p>En sábados, domingos y festivos el porcentaje de producción nacional será mínimo del 20% en horario triple A.</p> <p>b) Canales regionales y estaciones locales:</p> <p>En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 20% de la programación total.</p> <p>En todo caso, la emisión de noticieros se mantendrá en las mismas condiciones y proporción realizada por los canales nacionales, regionales y estaciones locales a la fecha de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p>	<p>programación será producción nacional.</p> <p>De las 22:30 horas a las 24:00 horas, el 20% de la programación será de producción nacional.</p> <p>De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% de la programación será libre.</p> <p>De las 10:00 horas a las 19:00 horas el 20% será programación de producción nacional.</p> <p>En sábados, domingos y festivos el porcentaje de producción nacional será mínimo del 20% en horario triple A.</p> <p>b) Canales regionales y estaciones locales:</p> <p>En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 20% de la programación total.</p> <p>En todo caso, la emisión de noticieros se mantendrá en las mismas condiciones y proporción realizada por los canales nacionales, regionales y estaciones locales a la fecha de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p>
	<p>ARTÍCULO 2. Operadores públicos del servicio de televisión regional. Adiciónese</p>	<p>ARTÍCULO 2. Operadores públicos del servicio de televisión regional. Adiciónese un</p>

Art. 2°	<p>un párrafo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. Únicamente por el tiempo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica los operadores del servicio de televisión regional podrán destinar para funcionamiento hasta el 20 % de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión.</p>	<p>parágrafo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. Únicamente por el tiempo de duración del estado de emergencia sanitaria los operadores del servicio de televisión regional podrán destinar para funcionamiento hasta el 20 % de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión.</p>
Art. 3°	<p>ARTÍCULO 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.</p>	<p>ARTÍCULO 3. Vigencia. Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.</p>

59. En la sentencia C-184 de 2020 la Corte Constitucional resaltó que el análisis de constitucionalidad del Decreto 516 de 2020 debía partir de tres premisas fundamentales: (i) la televisión es un servicio público; (ii) la televisión es un medio “*para concretar el derecho a la cultura y la identidad nacional*”; y (iii) la cuota de pantalla nacional es un “*instrumento que contribuye al fortalecimiento y desarrollo del derecho a la cultura*”.

60. La Corte sostuvo que la prestación del servicio de televisión es “*inherente a la finalidad social del Estado*” y fortalece la consolidación de la democracia porque “(i) *influye en el desarrollo del individuo y le brinda herramientas para forjar su autonomía*; (ii) *permite el flujo y la confrontación constante de ideas y opiniones*; (iii) *brinda la posibilidad de contar con información suficiente para la toma de decisiones individuales o colectivas*; y (iv) *facilita a los ciudadanos el ejercicio del control sobre los poderes públicos y privados*”⁸⁴. De la misma forma, reconoció que la televisión “*tiene una incidencia directa en la protección de la cultura y la identidad nacional*”

⁸⁴ Sentencia C-184 de 2020.

dado que “*es un medio que transmite y configura la cultura*”. En efecto, tiene entre sus objetivos “*el fortalecimiento de la identidad de la Nación apoyándose en materiales que reflejen los valores humanos, las expresiones culturales, el reconocimiento de la historia y el destino nacional*”⁸⁵. En el mismo sentido, precisó que establecer un porcentaje de cuota de pantalla para la emisión de productos nacionales “*contribuye al fortalecimiento del derecho a la cultura y a la identidad nacional. Ello encuentra apoyo en varios mandatos constitucionales, de forma directa en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución*”.

61. Con fundamento en estas consideraciones, la Corte declaró la inexecutable del artículo 1° del Decreto 516 de 2020 y la executable del artículo 2° *ibidem*. La Sala Plena concluyó que la reducción de la cuota de pantalla nacional no superaba los juicios de conexidad material externa, finalidad, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad. Esto, porque el Gobierno incurrió en un grave error de valoración al inferir que las medidas sanitarias de distanciamiento social y aislamiento preventivo imposibilitaban el cumplimiento de la cuota ordinaria de pantalla nacional. Al respecto, sostuvo que la imposibilidad de realizar nuevas producciones no impedía que los operadores emitieran producciones nacionales, por lo tanto, la medida (i) no contribuía en ningún modo a mitigar los impactos de la crisis y (ii) era evidentemente innecesaria. En este sentido, no existía ninguna razón que justificara la drástica reducción de los porcentajes mínimos de programación nacional, más aun, si se tiene en cuenta que dicha reducción afectaba de forma significativa los derechos a la cultura y a la identidad nacional previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución. De otro lado, la Corte concluyó que los artículos 2° y 3° de dicho decreto eran ejecutables en tanto satisfacían todas las exigencias materiales dispuestas en la Constitución la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

62. La Sala Plena encuentra que la decisión de la Corte en la sentencia C-184 de 2020 respecto de la inexecutable del artículo 1° y la executable del artículo 2° del Decreto 516 de 2020 (i) no tiene efectos de cosa juzgada material respecto del Decreto *sub examine*; pero (ii) sí constituye un precedente jurisprudencial relevante para resolver el presente caso.

63. La Sala Plena considera que no existe cosa juzgada material respecto del Decreto 554 de 2020 por dos razones. Primero, la Corte Constitucional ha señalado que, en términos generales, no es posible declarar la existencia de cosa juzgada en casos en los que un decreto legislativo reproduce las medidas contenidas en un decreto legislativo anterior respecto del cual ya existe un pronunciamiento de constitucionalidad. Esto, porque el control automático e integral de constitucionalidad de estos decretos implica la verificación de requisitos formales cuyo cumplimiento puede variar entre un decreto y otro,

⁸⁵ *Ibidem*.

con independencia de la identidad del contenido normativo de sus medidas⁸⁶. Segundo, en este caso los artículos 1º y 2º del Decreto *sub examine* no tienen un contenido normativo *idéntico* a los artículos 1º y 2º del Decreto 516 de 2020. Por el contrario, se reitera que el término de vigencia temporal de las medidas es diferente. Esta diferencia es relevante dado que el ámbito de aplicación temporal de una medida dictada en el marco de un Estado de Emergencia puede tener un impacto en el análisis de los juicios de finalidad, conexidad material, necesidad y proporcionalidad⁸⁷.

64. Al margen de lo anterior, la Sala Plena considera que la sentencia C-184 de 2020 constituye un precedente jurisprudencial que la Corte debe tener en cuenta en la actual decisión. Esto, porque (i) existe identidad sustancial entre las medidas adoptadas por ambos decretos; (ii) la motivación de ambos decretos es materialmente idéntica; y (iii) ambos decretos fueron proferidos en el marco de la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020, por lo que el contexto normativo en el que operan es el mismo. En estos términos, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica, la coherencia y predictibilidad de sus decisiones, al realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto 554 de 2020, la Corte tendrá en cuenta las consideraciones que sirvieron de fundamento para proferir la sentencia C-184 de 2020 y hará las precisiones necesarias en aquellos juicios en los que el término de vigencia de las medidas sea relevante.

65. Con base en estas consideraciones, a continuación, la Sala Plena analizará si el Decreto 554 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales que los decretos de desarrollo deben cumplir de acuerdo con la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

(v) Análisis de las exigencias formales y materiales del Decreto Legislativo 554 de 2020

a. Examen formal del Decreto Legislativo 554 de 2020

66. El Decreto Legislativo 554 de 2020 cumple con las exigencias formales, en tanto: (i) fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros; (ii) fue dictado y promulgado en desarrollo del Decreto 417 de 2020 mediante el cual se declaró el estado de emergencia; (iii) fue expedido el 15 de abril de 2020, es decir, dentro del término de vigencia de la emergencia⁸⁸; y (iv) está *formalmente* motivado. Como se expondrá en las secciones siguientes, los considerandos explican las razones que *prima facie* fundamentaron su expedición, la necesidad y finalidad de cada una de las medidas y la relación que, en opinión del Gobierno, estas tienen con la mitigación de los efectos

⁸⁶ Sentencia C-181 de 2020.

⁸⁷ Sentencia C-181 de 2020.

⁸⁸ El Decreto 417 de 2020 declaró la emergencia el 17 de marzo de 2020 y dispuso que esta tendría una vigencia de 30 días calendario, es decir, hasta el 17 de abril de 2020.

económicos que genera la emergencia en la prestación del servicio público de televisión.

b. Examen material del Decreto Legislativo 554 de 2020

(i) Examen material del artículo 1° del Decreto 554 de 2020

67. La Corte considera que el artículo 1° del Decreto Legislativo 554 de 2020 es inexecutable, porque no satisface los juicios de finalidad, conexidad material externa, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad.

68. *Juicio de finalidad.* El artículo 1° no satisface el juicio de finalidad, puesto que la reducción de la cuota de pantalla nacional es una medida que no está directa y específicamente encaminada a enervar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

69. El Gobierno ordenó la reducción de la cuota de pantalla nacional bajo el entendido de que el cumplimiento de las medidas sanitarias de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatorio imposibilitaban el cumplimiento del porcentaje de programación de producción nacional que debe ser emitido por los operadores de televisión. En efecto, en los considerandos 27 28 del Decreto *sub examine* expuso que los porcentajes dispuestos en el artículo 33 de la Ley 182 de 1995 (modificado por la Ley 680 de 2001) “*son exigencias de imposible cumplimiento en el contexto actual de Emergencia Económica, Social y Ecológica, debido a las medidas que han sido ordenadas respecto del distanciamiento social*”. Lo anterior, en tanto la elaboración de producciones nacionales requiere de la participación de aproximadamente 100 personas. En este sentido, la reducción de la cuota de pantalla nacional tenía como propósito: (i) “*garantizar el funcionamiento de la televisión abierta radiodifundida como mecanismo de comunicación y difusión de contenidos de interés nacional y regional*”, y (ii) “*garantizar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional frente a la pandemia del COVID-19*”.

70. La Corte observa que las medidas sanitarias de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatorio únicamente imposibilitan la *elaboración* de nuevas producciones, pero no impiden la emisión o *programación* de otras producciones nacionales. Lo anterior, en tanto la ley 680 de 2001 no exige que la cuota de pantalla se cumpla con producciones *nuevas*. Por el contrario, es posible cumplir con el porcentaje mínimo de programación de producción nacional con contenido audiovisual ya grabado. En estos términos, la emergencia sanitaria no impactaba el cumplimiento de la cuota de pantalla nacional y, por esta razón, la reducción de esta cuota ordenada en el artículo 1° del Decreto *sub examine* (i) no está específica y directamente encaminada a mitigar los impactos que el cumplimiento de las medidas sanitarias causa en la sostenibilidad de los operadores de televisión abierta; y (ii) no contribuye a salvaguardar la vida de los habitantes dado que es posible cumplir con los

porcentajes de programación de producción nacional “*sin exponer a los trabajadores audiovisuales*”⁸⁹ al contagio del COVID-19.

71. Juicio de conexidad material. El artículo 1º satisface el juicio de conexidad material *interna*, porque la reducción de la cuota de pantalla nacional guarda una relación directa y específica con la parte motiva del Decreto Legislativo *sub examine*. En efecto, los considerandos del Decreto señalan que (i) la creación de productos nacionales requiere de aproximadamente 100 personas para su realización; (ii) el aislamiento social impide la reunión de más de 50 personas y (iii) la imposibilidad de crear producciones nacionales impacta en la emisión de la cuota de pantalla nacional lo cual acarrea sanciones para los canales.

72. Sin embargo, la reducción de la cuota de pantalla nacional no supera el juicio de conexidad *externa* dado que no existe un vínculo entre esta medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020. En dicho decreto, el Gobierno expuso que era necesario garantizar la prestación de los servicios públicos que pudieran verse afectados por la pandemia. Igualmente, resaltó la necesidad de tomar medidas para salvaguardar la salud de los habitantes y prevenir el contagio de COVID-19. Sin embargo, como se expuso al valorar el cumplimiento del juicio de finalidad, la reducción de la cuota de pantalla nacional no tiene ninguna relación ni contribuye de ningún modo a (i) mitigar los impactos que la pandemia puede causar en la adecuada prestación del servicio público de televisión; y (ii) salvaguardar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional frente a la pandemia del COVID-19. Por lo tanto, el artículo 1º no guarda ninguna relación con las causas que motivaron la declaratoria de emergencia.

73. Juicio de motivación suficiente. El artículo 1º no satisface el juicio de motivación suficiente porque el Gobierno no expuso razones suficientes que justificaran la necesidad de ordenar la significativa reducción porcentual de la cuota de pantalla nacional durante la emergencia sanitaria. Esta, conclusión se soporta en las siguientes tres razones.

74. Primero, el Gobierno nacional no explicó las razones por las cuales dispuso la reducción de la cuota de pantalla nacional, a pesar de que era evidente que existían otras medidas alternativas que permitían a los operadores de televisión cumplir con el porcentaje ordinario de programación de producción nacional durante la emergencia sanitaria⁹⁰. Dentro de estas medidas se encontraban, entre otras, (i) la reproducción de productos almacenados; (ii) la creación de programas con las restricciones propias de la emergencia; (iii) la retransmisión de programas que ya fueron emitidos; y (iv) la transmisión de productos cinematográficos colombianos. El Gobierno estaba

⁸⁹ Sentencia C-184 de 2020.

⁹⁰ Sentencia C-184 de 2020.

obligado a valorar la idoneidad y suficiencia de estas medidas alternativas y exponer las razones por las cuales resultaban insuficientes.

75. Segundo, ni la parte motiva del Decreto *sub examine* ni el soporte técnico remitido por el Gobierno contienen una explicación concreta que respalde la significativa y drástica reducción porcentual de la cuota de pantalla nacional. Como se expuso, el artículo 1º redujo la cuota de pantalla nacional entre un 30 y 50% en cada una de las franjas horarias. De acuerdo con lo decidido en la Sentencia C-184 de 2020, la Sala Plena considera que el Gobierno tenía la carga de justificar esta reducción porcentual de manera específica dado que (i) esta medida afecta los derechos a la cultura y a la identidad nacional previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución; y (ii) el legislador ordinario ha intentado modificar la cuota de pantalla nacional, sin éxito, en cuatro oportunidades⁹¹. En estos términos, “una modificación tan significativa en términos porcentuales, que no ha sido próspera en su tránsito por la rama legislativa”⁹² debía haber sido motivada en el Decreto *sub examine*.

76. Tercero, el Gobierno pasó por alto que el Decreto 457 de 2020 no suspendió la posibilidad de reunión de más de 100 personas para la producción de contenido audiovisual. Si bien ordenó “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia”, exceptuó de la regla “[e]l funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, **televisión**, prensa y distribución de los medios de comunicación” (negrilla no original). Esta excepción debió ser objeto de pronunciamiento por parte del Gobierno “porque no resulta congruente que para efectos de permitir el funcionamiento de la televisión se exceptúe del aislamiento preventivo y, al mismo tiempo, se disponga la reducción de la cuota de pantalla nacional en la misma disposición”⁹³.

77. Por estas razones, la Corte concluye que el artículo 1º no satisface la exigencia de motivación suficiente.

78. Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad. El artículo 1º supera estos juicios en tanto la reducción de la cuota de pantalla nacional (i) no afecta, limita, suspende ni vulnera ningún derecho fundamental ni derecho “intangibles” reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

79. Juicio de no contradicción específica. El artículo 1º satisface el juicio de no contradicción específica, porque la reducción de la cuota de pantalla

⁹¹ Al respecto, ver sentencia C-184 de 2020.

⁹² Sentencia C-184 de 2020.

⁹³ Sentencia C-184 de 2020.

nacional no contraría ninguna disposición constitucional, tampoco desconoce el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia, ni tiene por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

80. *Juicio de incompatibilidad.* El artículo 1° supera el juicio de incompatibilidad, porque el Gobierno justificó la razón por la cual, durante la emergencia sanitaria, era necesario exceptuar la aplicación del porcentaje mínimo de programación de producción nacional previsto en la Ley 680 de 2001. En efecto, el considerando 27 del Decreto *sub examine* precisa que “*es necesario ajustar el porcentaje de producción nacional que deben cumplir estos operadores, a efectos de que se garanticen la emisión del servicio público de televisión y salvaguardar la salud y la vida, mediante la restricción de la operación a las condiciones esenciales para la provisión del servicio*”.

81. *Juicio de necesidad.* El artículo 1° no satisface el juicio de necesidad *fáctica*, en tanto el Gobierno incurrió en un error manifiesto al valorar la utilidad de la reducción de la cuota de pantalla nacional. De un lado, se reitera que la pandemia y, en particular, la imposibilidad de crear productos audiovisuales nuevos no genera impedimento alguno para cumplir con el porcentaje ordinario de programación de producción nacional. Lo anterior, en tanto la Ley 680 de 2001 no exige que el porcentaje mínimo de programación de producción nacional se cumpla con producciones nuevas. De otro lado, el Gobierno no tuvo en cuenta que los operadores de televisión hubieran podido cumplir con la cuota de pantalla nacional ordinaria durante la emergencia sanitaria mediante (i) la reproducción de productos almacenados; (ii) la creación de programas con las restricciones propias de la emergencia; (iii) la retransmisión de programas que ya fueron emitidos; y (iv) la transmisión de productos cinematográficos colombianos, entre otros.

82. La Corte reconoce que la duración de la emergencia sanitaria es indeterminada dadas las particularidades del COVID-19. Sin embargo, existe evidencia que permite concluir que las medidas alternativas citadas hubieran permitido que los operadores de televisión regionales y nacionales cumplieran con la cuota de pantalla ordinaria por un tiempo prolongado. En efecto, los intervinientes informaron a la Corte que (i) los canales de televisión cuentan con producciones ya grabadas que no han sido estrenadas; (ii) existen más de “300 películas colombianas producidas entre el 2003 y 2014, adicionales a los 140 largometrajes nacionales producidos antes de la Ley 814 de 2003”⁹⁴; y (iii) según las cifras de Proimágenes y el Ministerio de Cultura, hay 3.315 obras audiovisuales de todo tipo y género de producción regional disponibles en el Banco de Contenidos del Ministerio de Cultura⁹⁵. En estos términos, la

⁹⁴ Jorge Enrique Robledo, escrito de intervención del 8 de mayo de 2020, pág. 19.

⁹⁵ Por otro lado, en la sentencia C-184 de 2020 la Corte señaló “[a] lo largo de los 22 años que lleva la concesión para operar la señal abierta de televisión privada, los 2 principales canales, Caracol Televisión y RCN Televisión, debieron producir un mínimo de 220 obras de ficción para cubrir las emisiones necesarias que demanda únicamente la franja de horario Triple A, lo que se traduce en al menos 17.600 horas de

Corte encuentra razonable concluir que la emisión de estas producciones nacionales permitiría a los operadores de televisión cumplir con los porcentajes ordinarios previstos en la Ley 680 de 2001 mientras se mantenga la emergencia sanitaria. Por ello, la reducción de la cuota de pantalla nacional era una medida innecesaria desde el punto de vista fáctico.

83. Por otra parte, el artículo 1º supera el juicio de necesidad *jurídica* dado que la cuota de pantalla nacional se encuentra prevista en la Ley 182 de 1995, modificada por la Ley 680 de 2001. En este sentido, el porcentaje mínimo de producción nacional no podía ser modificado por medio de un decreto reglamentario ordinario, por el contrario, el Gobierno requería la expedición de un decreto *legislativo* para poder exceptuar su cumplimiento durante la emergencia sanitaria.

84. *Juicio de proporcionalidad.* El artículo 1º no supera este juicio, en tanto la reducción de la cuota de pantalla nacional no es una respuesta equilibrada a los efectos de la crisis, dado que afecta injustificadamente los derechos a la cultura y la identidad nacional previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución.

85. La Sala Plena considera que para valorar la constitucionalidad de la reducción de la cuota de pantalla nacional debe aplicar un test de proporcionalidad de intensidad intermedia. Lo anterior, en tanto (i) “*el servicio público esencial de televisión contribuye al desarrollo de la cultura y la identidad nacional*”⁹⁶ y, por tanto, la reducción de la cuota de pantalla afecta los derechos constitucionales a la cultura y la identidad nacional previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la CP; (ii) el legislador ordinario ha intentado modificar la cuota de pantalla nacional en varias oportunidades sin ningún éxito; y (iii) a pesar de los requerimientos especiales de la legislación excepcional, “*el decreto evidencia graves deficiencias de finalidad, conexidad, motivación y necesidad*”⁹⁷.

86. El test intermedio de proporcionalidad exige a la Corte verificar (i) que la finalidad de la medida sea constitucionalmente importante; (ii) que el medio para alcanzarla es efectivamente conducente; y (iii) que la medida no sea evidentemente desproporcionada⁹⁸. La reducción de la cuota de pantalla nacional persigue una finalidad constitucionalmente importante “*consistente en salvaguardar el servicio público esencial de televisión (artículos 75, 77 y 365 de la Constitución), ya que, según el argumento del Gobierno Nacional los operadores de televisión abierta y los concesionarios de espacios en los canales de cubrimiento nacional, regional y local, podrían ser sancionados*

televisión. Por lo que podemos inferir que sólo con la producción de 2 canales se podría cubrir al menos 1.3 años del tiempo de emisión en horario Triple A de toda la televisión abierta nacional (18 canales)”.

⁹⁶ Sentencia C-184 de 2020.

⁹⁷ Sentencia C-184 de 2020.

⁹⁸ Sentencias C-189 de 2019 y C-176 de 2017.

*ante el incumplimiento de la cuota de pantalla nacional lo cual podría conllevar a la afectación del servicio*⁹⁹.

87. Sin embargo, la medida no es efectivamente conducente dado que, se reitera, la declaratoria de emergencia no afectaba de ningún modo la *emisión* de producciones nacionales y, por tanto, no imposibilitaba el cumplimiento de los porcentajes de programación de producción nacional ordinarios previstos en la Ley 680 de 2001. Tal y como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-184 de 2020, las medidas conducentes y evidentes para lograr dicha finalidad eran “(a) la reproducción de productos almacenados; (b) la creación de programas con las restricciones propias de la emergencia; (c) la retransmisión de programas que ya fueron emitidos; y (d) la transmisión de productos cinematográficos colombianos”. En efecto, la Corte advierte que durante el tiempo en que las medidas sanitarias han estado vigentes los operadores de televisión nacional y regional “han cumplido con la cuota de pantalla nacional a partir de la emisión de productos ya existentes o dándole continuidad a los que venían presentándose, con altos grados de audiencia y protegiendo con ello la industria colombiana”¹⁰⁰.

88. De otro lado, la Corte considera que la medida es evidentemente desproporcionada porque la drástica reducción del porcentaje de programación de producción nacional que debe ser emitida en cada franja horaria afecta de manera grave los derechos a la cultura y la identidad nacional. Esto, por dos razones. Primero, esta medida “introduce una autorización clara para emitir programación diferente a la nacional”¹⁰¹ que no está limitada en el tiempo, dado que el Decreto establece que la medida estará vigente “mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria”. Esta autorización afecta de manera indeterminada los derechos a la cultura y la identidad nacional, porque impide significativamente que la televisión cumpla su papel como herramienta para (i) fortalecer “la cultura al propender por la

⁹⁹ Sentencia C-184 de 2020.

¹⁰⁰ Al respecto, ver Sentencia C-184 de 2020. Allí la Corte precisó que la evidencia del cumplimiento de la cuota de pantalla nacional ordinaria durante la emergencia con producciones ya terminadas o con la retransmisión de contenido audiovisual, se desprende de las intervenciones y de las respuestas obtenidas con ocasión de las pruebas requeridas en el proceso. MinTic advirtió que los canales de televisión abierta radiodifundida “han realizado diversas producciones que se encuentran en sus archivos”. Con relación a los productos elaborados con recursos públicos precisó que “están a disposición de los canales públicos (es decir RTVC, Señal Colombia y los ocho canales regionales), y la televisión comunitaria, mediante la Red TAL”. REDES SGC indicó que “al momento de decretarse el estado de emergencia, la televisión contaba con un inventario mínimo de producciones listas para estrenar”. Adicionalmente, existen películas colombianas realizadas en los últimos 10 años, programas de crónicas, reportajes, programas de humor y otros dado que Caracol Televisión y RCN Televisión, debieron producir un mínimo de 220 obras. Es decir, al menos 17.600 horas de televisión, “sólo con la producción de 2 canales se podría cubrir al menos 1.3 años del tiempo de emisión en horario Triple A de toda la televisión abierta nacional”. Actores SCG afirma que durante el año 2019 fueron emitidas novelas antiguas que reportaron altos niveles de audiencia como fue el caso de “Yo Soy Betty, La Fea” y “Los Reyes”. Por su parte, en los últimos cinco (5) años los operadores regionales han producido múltiples obras audiovisuales con reconocimientos significativos “Déjala Morir”, “La Niña Emilia”, “Débora, la mujer que desnudó a Colombia”, entre otras. ACA indica que sí existen producciones nacionales ya terminadas que no han sido emitidas y que permiten compensar la imposibilidad de crear productos nuevos. A manera de ejemplo mencionó: “La venganza de Analía” y “El General Naranjo”, “La Reina de Indias”, “Los Briceño”, “Los Medallistas” y “Verdad Oculta”.

¹⁰¹ Sentencia C-184 de 2020.

*difusión de valores y expresiones culturales nacionales, regionales y locales*¹⁰²; y (ii) contribuir “*en la construcción de los imaginarios sociales y de las identidades culturales*”¹⁰³. Segundo, la Corte reitera que “*la importancia de proteger el servicio público esencial de televisión -al menos para el momento en que la medida fue adoptada y por el término de su vigencia- es significativamente inferior si se considera que la evidencia disponible revela la existencia de medidas alternativas menos restrictivas e igualmente eficaces para alcanzar el citado fin*”¹⁰⁴. Por estas razones, la Corte concluye que el artículo 1º no satisface el juicio de proporcionalidad.

89. *Juicio de no discriminación.* El artículo 1º supera el juicio de no discriminación, porque no prevé un trato discriminatorio fundado en criterios sospechosos (sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, etc.).

90. En síntesis, la Sala Plena concluye que el artículo 1º del Decreto 554 de 2020 es contrario a la Constitución en tanto no satisface las exigencias materiales de finalidad, conexidad material externa, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad.

(ii) Examen material del artículo 2º del Decreto 554 de 2020

91. *Juicio de finalidad.* El artículo 2º supera este juicio porque el incremento de los recursos de fortalecimiento que pueden ser destinados a gastos de funcionamiento por parte de los operadores de televisión regional es una medida que está directa y específicamente encaminada a impedir la extensión de los efectos de la emergencia.

92. La Corte advierte que la emergencia sanitaria “*impide el normal desarrollo de la operación*”¹⁰⁵ de los canales regionales. En efecto, el Gobierno informó que estos operadores “*obtienen sus ingresos de la venta de pauta, servicios de producción y de los recursos que el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones les transfiere como garantía para su operación y que para el año 2020, corresponden a \$73.181.532.955 destinados a los 8 canales regionales. De este valor, en el marco legal vigente, pueden ser usados para funcionamiento \$7.318.153.295*”. La emergencia sanitaria ha implicado la “*cancelación de espacios, eventos y requerimientos de apoyos logísticos, que se reflejan en una disminución de más de \$70.000.000.000 en los ingresos de dichos canales*”¹⁰⁶. En estos términos, el artículo 2º tiene como objeto directo y concreto mitigar los impactos que la pandemia causa a los operadores de

¹⁰² Sentencia C-184 de 2020.

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ Sentencia C-184 de 2020.

¹⁰⁵ Decreto 554 de 2020 considerando No. 28.

¹⁰⁶ Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, escrito de intervención del 19 de mayo de 2020, pág. 20.

televisión regional de manera que estos cuenten con los recursos suficientes para poder operar con normalidad y prestar el servicio público de televisión durante la emergencia sanitaria.

93. *Juicio de conexidad material.* El artículo 2º supera el juicio de conexidad material en tanto guarda relación directa e inmediata con los considerandos del Decreto *sub examine*, así como con las causas que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

94. De un lado (conexidad *interna*) la medida tiene una relación directa con los considerandos del Decreto. En efecto, en los considerandos 29 y 30 el Gobierno señaló que los ocho (8) canales públicos regionales de televisión del país y el gerente de RTVC pusieron de presente que el aislamiento preventivo obligatorio y la realización de las “*las actividades laborales y académicas de manera remota, ha implicado la modificación y aplazamiento de cronogramas para la ejecución de producciones*” lo cual, a su vez, ha impactado negativamente los ingresos de los operadores de televisión regional. De igual forma (conexidad *externa*), el apoyo económico a los canales regionales que el artículo 2º instituye está directamente relacionado con las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de 2020. En este Decreto el Gobierno anunció que era necesario “*garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano*”. En estos términos, la Corte concluye que el artículo 2º guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, en tanto tiene como objeto “*ajustar transitoriamente el porcentaje de recursos de fortalecimiento que estos canales pueden destinar a funcionamiento, para permitir que salvaguarden los recursos requeridos para continuar operando ante la ocurrencia de una situación calamitosa no prevista, generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19*”¹⁰⁷.

95. *Juicio de motivación suficiente.* El artículo 2º satisface el juicio de motivación suficiente porque el Gobierno expuso razones que justificaban la adopción de la medida. La Corte constata que en los considerandos del Decreto *sub examine* el Gobierno (i) expuso que la televisión es un instrumento para la promoción de la cultura y la identidad nacional; (ii) resaltó el papel de los operadores de televisión regional en la prestación del servicio público de televisión; (iii) hizo referencia al porcentaje de los recursos de fortalecimiento que los canales regionales pueden destinar a gastos de funcionamiento de conformidad con el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019; y (iv) explicó las razones por las cuales la emergencia “*impide el normal desarrollo de la operación*”¹⁰⁸ de estos canales. En particular, señaló que las

¹⁰⁷ Decreto 554 de 2020.

¹⁰⁸ Decreto 554 de 2020 considerando No. 28.

medidas sanitarias implicaban “la modificación y aplazamiento de cronogramas para la ejecución de producciones, la cancelación de espacios, eventos y requerimientos de apoyos logísticos, que se reflejan en una disminución de más de \$70.000.000.000 en los ingresos de dichos canales, mientras que, la proyección de necesidades de funcionamiento es cercana a los \$62.000.000.000”. A juicio de la Corte, estas razones justifican suficientemente incrementar el porcentaje de recursos de fortalecimiento que los operadores de televisión regional pueden destinar a gastos de funcionamiento durante la emergencia sanitaria.

96. Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad. El artículo 2º supera estos juicios porque la medida allí prevista (i) no afecta, limita, suspende ni vulnera ningún derecho fundamental ni derecho “intangibles” reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

97. Juicio de no contradicción específica. El artículo 2º supera el juicio de no contradicción específica, porque no contraría ninguna disposición constitucional, tampoco desconoce el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia, ni tiene por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

98. Juicios de necesidad e incompatibilidad. El artículo 2º es una medida necesaria desde el punto de vista *fáctico* porque el Gobierno no incurrió en un error manifiesto al valorar su utilidad. Por el contrario, se reitera que “la crisis económica que enfrentan los canales públicos de televisión regional, debido a la disminución de sus ingresos causada por las medidas de aislamiento adoptadas para [enervar los efectos de] la pandemia, ha hecho necesario destinar a gastos de funcionamiento un porcentaje de los recursos destinados al fortalecimiento de dichos canales”¹⁰⁹. En este sentido, el incremento de los recursos de fortalecimiento que pueden ser destinados a gastos de funcionamiento se permitió “con el fin de garantizar la operación de la televisión pública regional y de permitir que se conserven los empleos generados por dichos canales”¹¹⁰ durante la emergencia sanitaria. De otro lado, la medida es necesaria desde el punto de vista *jurídico*, en tanto el porcentaje de recursos de fortalecimiento que estos operadores pueden destinar a gastos de funcionamiento se encuentra regulado en el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019. Por lo tanto, tal y como lo reconoció el Gobierno, el incremento de dicho porcentaje debía ordenarse por medio de un decreto con fuerza de ley.

¹⁰⁹ Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, escrito del 19 de mayo de 2020, pág. 20.

¹¹⁰ Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, Informe del 6 de mayo de 2020 remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, pág. 3.

99. *Juicio de proporcionalidad.* El artículo 2° supera el juicio de proporcionalidad porque no limita ni vulnera ningún derecho fundamental ni principio constitucional. Por el contrario, instituye una medida equilibrada a los impactos económicos que la pandemia causa a los operadores de televisión regional que contribuye a garantizar la prestación del servicio público de televisión.

100. El artículo 2° Decreto *sub examine* señala que estos operadores podrán destinar hasta un 20% de los recursos de fortalecimiento a gastos de funcionamiento “únicamente por el tiempo de duración de la emergencia sanitaria”. La Corte reconoce que no es posible determinar el tiempo de duración de la emergencia sanitaria y, por ello, la vigencia de la autorización prevista en el artículo 2° es indeterminada. Sin embargo, ello no implica que esta sea desproporcionada. Por el contrario, por las razones que se han expuesto en esta providencia, la Sala Plena encuentra que es razonable y proporcionado que la medida se mantenga vigente hasta que culmine la emergencia sanitaria dado que (i) el cumplimiento de las medidas sanitarias de distanciamiento social y aislamiento preventivo en efecto impactan de forma negativa la normal operación de los canales de televisión regional; (ii) este impacto genera, a su vez, una disminución significativa de los ingresos de estos operadores; y (iii) el incremento en el porcentaje de los recursos de fortalecimiento no afecta ningún derecho ni principio constitucional.

101. *Juicio de no discriminación.* El artículo 2° supera este juicio porque no impone un trato discriminatorio fundado en criterios sospechosos (sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, etc).

Síntesis de la decisión

102. A la Corte le correspondió realizar el control constitucional del Decreto Legislativo 554 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

103. *Exigencias formales.* La Corte constató que el Decreto cumplía con las exigencias *formales*, porque (i) fue dictado en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; (iii) contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas; y (iv) fue expedido el 15 de abril de 2020, es decir, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del Decreto 417 de 2020, la cual se hizo el 17 de marzo de 2020.

104. *Exigencias materiales.* La Corte concluyó que el artículo 1° del Decreto 554 de 2020 era inconstitucional en tanto la reducción de la cuota de pantalla

nacional durante la emergencia sanitaria no satisfacía los juicios de conexidad material externa, finalidad, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad. Por su parte, la Corte concluyó que artículo 2° *ibidem* era compatible con la Constitución porque la medida consistente en incrementar los recursos de fortalecimiento que los canales de televisión pública regional pueden destinar a gastos de funcionamiento satisfacía todas las exigencias materiales.

105. Con fundamento en estas consideraciones, la Corte resolvió declarar la inexecutable del artículo 1° y la exequibilidad del artículo 2° del Decreto 554 de 2020.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 1° del Decreto Legislativo 554 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo 554 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente
Aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

