



Sentencia C-292/20

Referencia: Expediente: RE-278

Control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 551 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de 2020

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 241, numeral 7°, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite, establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. A través del Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto, esto es, a partir del 17 de marzo de 2020.
2. En desarrollo de dicha declaratoria de Estado de Excepción, fue expedido el Decreto Legislativo No. 551 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”. Esta norma fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio de fecha 16 de abril de 2020, suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.
3. Mediante auto del 24 de abril de 2020, el Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto y decretó la práctica de pruebas. Asimismo, dispuso su fijación en lista y el traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera

el concepto de su competencia una vez se evaluarán las pruebas recaudadas. También se ordenó comunicar el proceso a la Presidencia de la República, a todos los ministerios y se invitó a rendir concepto, si así lo estimasen oportuno, a entidades públicas y organizaciones privadas¹.

4. Luego de verificada la prueba inicialmente recaudada, mediante auto del 8 de mayo de 2020, el Magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas adicionales, en desarrollo de la facultad prevista en el artículo 63 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional².

5. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

A. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

6. A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo No. 551 de 2020, conforme a su publicación en el Diario Oficial³:

“DECRETO 551 DE 2020

(abril 15)

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

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

¹ Las entidades invitadas, fueron las siguientes: Ministerio de Salud y Protección Social, Defensoría del Pueblo; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN; Departamento Nacional de Planeación – DNP; Superintendencia Nacional de Salud – Supersalud; Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos – INVIMA; Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – ACEMI; Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA; Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI; Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO; Asociación Nacional de Comercio Exterior – ANALDEX; a las facultades de medicina de las universidades Javeriana de Bogotá, de los Andes, Nacional de Colombia e ICESI; a las facultades de economía de las universidades de los Andes, Nacional de Colombia, de la Sabana y Externado de Colombia; y a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Nacional de Colombia, Javeriana de Bogotá, EAFIT, ICESI, del Rosario, de la Sabana, del Norte y Externado de Colombia; y al Instituto Colombiano del Derecho Tributario – ICDT.

² Acuerdo 02 de 2015.

³ Decreto publicado en el Diario Oficial No. 51.286, del 15 de abril de 2020.

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

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

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente 'por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

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

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del Coronavirus COVI 0-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

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 del 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 el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 O 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 de 2020 y cincuenta y cuatro (54) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 10 de abril de 2020 80 muertes y 2.473 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.121), Cundinamarca (83), Antioquia (246), Valle del Cauca (418), Bolívar (109), Atlántico (79), Magdalena (42), Cesar (20), Norte de Santander (40), Santander (21), Cauca (19), Caldas (25), Risaralda (52), Quindío (44), Huila (41), Tolima (21), Meta (16), Casanare (5), San Andrés y Providencia (4), Nariño (31), Boyacá (27), Córdoba (7), Sucre (1) Y Guajira (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. CET(1) 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. CET1 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, y (iv) y en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10: a.m. CET se encuentran confirmados 1,353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 11 de abril de 2020 a las 19:00 GMT2 – 5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,614,951 casos, 99,887 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19

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 [... J.»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor 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 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 COVI D-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 de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «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 el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que de acuerdo con lo anterior se requieren tomar medidas de carácter tributario que reduzcan el valor en la importación y adquisición de bienes e insumas en el territorio nacional, indispensables para la prestación de los servicios médicos de

los pacientes que padezcan el Coronavirus COVID-19 y para la atención preventiva de la población colombiana sobre esta pandemia, razón por la cual se establece mediante el presente Decreto Legislativo, de manera transitoria, la exención del impuesto sobre las ventas -IVA, en la importación y en las ventas en el territorio nacional para los 211 bienes listados en el presente Decreto Legislativo.

Que según lo dispuesto en el artículo 477 del Estatuto Tributario, «Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución [...]» una serie de bienes listados en el precitado artículo.

Que teniendo en consideración que se requieren con urgencia unos bienes e insumos médicos indispensables para conjurar las causas que motivaron la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, e impedir la extensión de sus efectos, se requieren adoptar medidas tendientes a facilitar su adquisición. Por consiguiente, se requiere que de manera transitoria 211 bienes listados en el presente Decreto Legislativo estén exentos del impuesto sobre las ventas -IV A, en la importación y en las ventas en el territorio nacional, sin derecho a devolución y/o compensación.

Que los 211 bienes listados en el presente Decreto Legislativo son necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento del Coronavirus COVID-19, por lo que la facilitación de su importación y venta en el territorial nacional es una acción necesaria para garantizar el abastecimiento y la disponibilidad de bienes e insumos médicos necesarios e indispensables para hacer frente a la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto Legislativo 438 del 19 de marzo de 2020 se estableció una exención transitoria por el término de duración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, en la importación y en la venta dentro del territorio nacional de los bienes e insumos médicos de que trata el artículo 1 del Decreto Legislativo en mención, y considerando que el término expira a los treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo 2020, los mencionados bienes serán incorporados en el presente Decreto Legislativo, donde se establece la exención en la importación y en las ventas en el territorio nacional para nuevos bienes e insumos médicos durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas -IVA. *Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, estarán exentos del impuesto sobre las ventas -IVA, en la importación y en las ventas en el territorio nacional sin derecho a devolución y/o compensación los siguientes bienes.*

Bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas - IVA

1	Gafas protectoras
2	Guantes de látex y de nitrilo
3	Guantes estériles
4	Mascarilla N95 y respiradores FFP2 o FFP3
5	Mascarillas con filtro
6	Protección total del cuerpo: Batas, gorros, ropa quirúrgica estéril, campos quirúrgicos, campo operatorio, sabanas, fundas, traje biológico, polainas y protectores metatarsales)
7	Protector facial: Caretas o visores
8	Tapabocas desechables
9	Trajes de bio-protección (enterizo, blusa y pantalón)
10	Cánulas de Guedel o de Mayo
11	Cánulas de traqueostomía
12	Cánulas laríngeas
13	Cánulas nasales
14	Cánulas nasales de alto flujo
15	Cánulas nasofaríngeas
16	Cánulas orofaríngeas
17	Equipo de traqueostomía
18	Estilete o guía de entubación
19	Flujómetro para gases medicinales
20	Humidificador (normal, jet y burbuja) y filtros del humidificador
21	Kit de entubación
22	Laringoscopio de hojas rectas y curvas (niños y adultos)
23	Manómetro para oxígeno y vacío
24	Mascara de Alto flujo (Ventury)
25	Mascarilla con reservorio
26	Mascarilla de traqueostomía (tienda de traqueostomía)
27	Mascarilla laríngea
28	Mascarilla para nebulización - micronebulización
29	Mascarilla quirúrgica con filtro HEPA
30	Mascarilla simple
31	Mascarillas para anestesia
32	Mascarillas para reinhalación
33	Otros tipos de cánulas
34	Otros tipos de mascarillas
35	Pinza de maguil
36	Prong nasal
37	Regulador para gases medicinales
38	Respirador manual - Bolsa Auto-inflable - Balón resucitador - Bolsa de reanimación (AMBU) con o sin reservorio
39	Sujetador de tubo de traqueostomía
40	Sujetador de tubo endotraqueal
41	Tubo conector en T y/o Y, Niple conector
42	Tubos endotraqueales y nasotraqueales y combitube (tubo combinado esófago-tráquea) de diferentes medidas
43	Incentivo respiratorio
44	Inhalo-cámaras
45	Nebulizador y Micro-nebulizador

46	Succionador o aspirador de secreciones
47	Equipos para la apnea (CPAP - BPAP)
48	Circuitos y aditamentos de ventilación (Sensores, Filtros, entre otros)
49	Concentradores de O ₂
50	Ventilador de transporte
51	Ventilador o Respirador de uso domiciliario
52	Ventilador o Respirador hospitalario
53	Pleurovac
54	Sistema de drenaje cerrado para conexión a tubo de tórax o mediastino
55	Tubos de mediastino
56	Tubos de tórax de diferentes números o calibres
57	Válvula de Heimlich
58	Sonda de aspiración -nelaton de diferentes medidas
59	Sonda nasogástrica, orogástrica y gastro-yeyunal
60	Sondas de succión abierta o cerrada
61	Sondas urinarias de diferentes clases y medidas
62	Otros tipos de sondas
63	Bombas de infusión y equipo bomba de infusión
64	Bombas de nutrición enteral
65	Bolsa para nutrición parenteral
66	Bolsas para sangre
67	Buretrol
68	Catéter central (Swanz Ganz y subclavio)
69	Catéter periférico vascular e intraóseo
70	Equipo de plasmaféresis
71	Equipo para presión venosa central
72	Equipo para transfusión sanguínea
73	Equipo para venodisección
74	Equipos de venoclisis
75	Extensión de anestesia
76	Jeringas
77	Jeringas de infusión
78	Máquina de diálisis peritoneal
79	Máquina de hemodiálisis
80	Otro tipo de catéteres de acceso vascular periférico y central, arterial y venoso
81	Cardiodesfibrilador
82	Desfibrilador
83	Electrodos para Cardio-desfibrilador
84	Gel para electrodos
85	Capnógrafo
86	Celdas de oxígeno
87	Electrocardiógrafo
88	Electrodos de ventosa
89	Electrodos superficiales
90	Filtros de entrada y salida de aire
91	Monitor de presión arterial

92	Monitor de signos vitales (Medición de frecuencia cardíaca, presión arterial sistólica, diastólica y media, temperatura, saturación de oxígeno, gasto cardíaco)
93	Pulsoxímetro
94	Sensores de Temperatura
95	Sensores de EKG
96	Sensores de saturación de Oxígeno
97	Tensiómetro digital y manual
98	Termómetro digital y manual
99	Válvulas de flujo
100	Doppler fetal
101	Ecocardiógrafo
102	Ecógrafo
103	Equipo de gases arteriales y venosos
104	Espirómetros
105	Fibroscopio y Fibrobroncoscopio
106	Glucómetro
107	Intensificador de imagen portátil
108	Monitor fetal
109	Rayos X portátil
110	Rayos X Arco en C
111	Videolaringoscopio
112	Blanketrol
113	Mantas para calentamiento
114	Camas
115	Camillas
116	Caminadores
117	Grúas
118	Otros dispositivos médicos de movilización
119	Rodillos para traslado
120	Sillas de ruedas
121	Agujas hipodérmicas
122	Aplicadores con punta de algodón
123	Apósitos
124	Autoclaves, esterilizadores y accesorios.
125	Bolsas mortuorias
126	Carro de paro cardíaco
127	Centrifugas
128	Dispositivos de bioseguridad para traslado de pacientes
129	Equipo de desinfección por ultravioleta
130	Equipo de órganos de los sentidos
131	Equipo de química sanguínea
132	Equipo para desinfección por ultrasonido
133	Medias antiembólicas
134	Procesadores de muestras de biología molecular
135	Suturas
136	Tablero para masaje cardíaco
137	Toallas y pañines impregnados con clorhexidina o alcohol al 70%
138	Accesorios para garantizar empaque cerrado y transporte de los elementos sucios y limpios, como compreseros, vehículos para la

	recolección interna de residuos, instrumental, Canecas de residuos, entre otros.
139	Bolsas para recolección de orina
140	Bolsas y tubos para recolección de sangre
141	Bolsas de Ostomia
142	Dispositivos para la recolección de muestras y fluidos, incluida la trampa de recolección de secreciones
143	Hisopos con tubo de transporte
144	Neveras de transporte, Pilas de gel y silicona para transporte
145	Sistema de recolección de secreciones o fluidos (canister, receptal o (linner) con o sin gel solidificante)
146	Succionadores
147	Termocicladores
148	Tubos capilares
149	Tubos heparinizados
150	Tubos de recolección de sangre
151	Algodón
152	Apósito adhesivo
153	Cinta adhesiva de papel microporoso
154	Compresas
155	Dispositivos de fijación de acceso vascular
156	Electrodos para desfibrilador y/o marcapasos
157	Electrodos desechables
158	Esparadrapo
159	Gasas
160	Gel Conductor
161	Indicadores biológicos de esterilización
162	Papel grado médico
163	Productos para desinfección de dispositivos médicos
164	Suturas de seda
165	Válvula exploratoria
166	Vendas
167	Colchón antiescaras
168	Dispositivos médicos para lesiones de piel por estancias prolongadas
169	Espumas: En diferentes tamaños y formas (región sacra, taloneras, coderas)
170	Alcohol Etílico Gel 63% 65%
171	Alcohol Etílico Solución 70%
172	Alcohol Etílico Solución tópica 96° 72,9 ml /100 ml
173	Alcohol Etílico + Clorhexidina Gluconato Solución tópica 70% + 2%
174	Alcohol Etílico + Clorhexidina Gluconato Solución tópica 70% + 1% (PA/)
175	Alcohol Etílico + Clorhexidina Gluconato Solución tópica 76.5mL + 0.45mL /100mL
176	Alcohol Etílico + Alcohol Isopropílico Gel 63g + C. S. P 100
177	Alcohol Etílico + Glicerina Solución tópica 96% + 4%
178	Alcohol Etílico + Mentol Loción 70% + 0.5%
179	Alcohol Etílico + Mentol Loción 70% + 0.39%
180	Alcohol Isopropílico al 99% Solución tópica 63 g /100 mL

181	Alcohol Isopropílico + Yodo Loción 72% + 7.5%
182	Alcohol Isopropílico + Yodopovidona Loción 72% + 7.5%
183	Clorhexidina Gluconato Solución tópica 0.07% 0.08% 0.45% 2% 1%
184	Clorhexidina Gluconato + Alcohol Isopropílico Solución tópica 2% + 70%, 4% + 70%
185	Soluciones antibacteriales
186	Geles Antibacteriales
187	Jabones
188	Toallitas húmedas
189	Jabones
190	Detergentes para lavado de ropa
191	Desinfectantes
192	Limpiadores de superficies
193	Productos lava vajillas
194	Báscula pesa bebés
195	Glucómetro
196	Tensiómetro
197	Pulsoxímetro
198	Incubadora
199	Lámpara de calor radiante
200	Lámpara de fototerapia
201	Equipo de órgano de los sentidos
202	Bala de Oxígeno
203	Fonendoscopio
204	Ventilador
205	Equipo de rayos X portátil
206	Concentrador de oxígeno
207	Monitor de transporte
208	Flujómetro
209	Cámara cefálica
210	Cama hospitalaria
211	Cama hospitalaria pediátrica

Parágrafo 1. Los saldos favor generados en las declaraciones tributarias del impuesto sobre las ventas -IVA- podrán ser imputados en las declaraciones de los periodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser de devolución y/o compensación.

Parágrafo 2. El responsable del impuesto sobre las ventas- IVA – que enajena los bienes exentos de que trata el presente Decreto Legislativo, tiene derecho a impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas – IVA, siempre y cuando cumpla con los requisitos consagrados en el Estatuto Tributario y en especial en el artículo 485 de dicho estatuto.

Artículo 2. Condiciones de aplicación. Para efectos de la aplicación de la exención del impuesto sobre las ventas- IVA de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, los responsables del impuesto sobre las ventas- IVA - deberán cumplir con el siguiente procedimiento:

2.1. Al momento de facturar la operación de venta de bienes exentos, y durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, a través de los sistemas de facturación vigentes, el facturador deberá incorporar en el documento una leyenda que indique; “Bienes Exentos - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.

2.2. La importación, la venta y la entrega de los bienes deberá ser realizada dentro del plazo establecido en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

2.3. El responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- deberá rendir un informe de ventas con corte al último día de cada mes, cual deberá ser remitido dentro de los (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- que efectúa la venta exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso en el cual se detallen las facturas o documentos equivalentes, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien y valor de la operación.

2.4. El responsable impuesto sobre las ventas -IVA- deberá rendir un informe de las declaraciones de los bienes importados y amparados con la exención del impuesto sobre las ventas -IVA- de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, con corte al último día de cada mes, el cual deberá ser remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- que efectúa la importación exenta, certificado por contador público O revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detalle: la declaración de importación, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien, valor de la operación y el número de la factura del proveedor del exterior.

Artículo 3. Incumplimiento de las condiciones y requisitos. El incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 1 y los numerales 2.1 y 2.2. del artículo 2 del presente Decreto Legislativo dará lugar a la inaplicación del tratamiento tributario de bienes exentos del impuesto sobre las ventas -IVA- en la importación y en las ventas en el territorio nacional de los bienes de que trata el presente Decreto Legislativo, y por lo tanto la importación y/o la venta, según el caso, estará sujeta al tratamiento tributario conforme con las disposiciones del Estatuto Tributario.

El incumplimiento de los deberes de que tratan los numerales 2.3 y 2.4. del artículo 2 del presente Decreto Legislativo dará lugar a la sanción de que trata el artículo 651 del Estatuto Tributario. La misma sanción se aplicará cuando la información tenga errores o se presente extemporáneamente.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

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

Iván Duque Márquez

La Ministra del Interior

Alicia Victoria Arango Olmos

El Ministro de Relaciones Exteriores AD HOC,

Carlos Holmes Trujillo García

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

Alberto Carrasquilla Barrera

La Ministra de Justicia y del Derecho

Margarita Leonor Cabello Blanco

El Ministro de Defensa Nacional

Carlos Holmes Trujillo García

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Rodolfo Enrique Zea Navarro

El Ministro de Salud y Protección Social

Fernando Ruiz Gómez

El Ministro del Trabajo

Ángel Custodio Cabrera Báez

La Ministra de Minas y Energía

María Fernanda Suárez Londoño

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo

José Manuel Restrepo Abondano

La Ministra de Educación Nacional

María Victoria Angulo González

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Ricardo José Lozano Picón

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Jonathan Malagón González

La Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Sylvia Cristina Constain Rengifo

La Ministra de Transporte

Ángela María Orozco Gómez

La Ministra de Cultura

Carmen Inés Vásquez Camacho

La Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Mabel Gisela Torres Torres

El Ministro del Deporte

Ernesto Lucena Barrero”.

B. PRUEBAS RECAUDADAS

7. En los autos de asunción de conocimiento del asunto del 24 de abril de 2020 y de pruebas del 12 de mayo de 2020, el Magistrado sustanciador requirió a la Presidencia de la República y, por conducto suyo, al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (en adelante “INVIMA”), para que absolvieran las preguntas que se relacionan a continuación. La respuesta a los interrogantes se obtuvo mediante sendos oficios, suscritos por la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República⁴. Los documentos de respuesta fueron

⁴ Oficios del 30 de abril de 2020, que contiene el informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN (en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14848>, documento suscrito por el Viceministro General de Hacienda y Crédito Público, el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Director de Medicamentos y Tecnologías del Ministerio de Salud y Protección Social) y del 18 de mayo de 2020, que contiene (i) el

recibidos por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 30 de abril y 18 de mayo de 2020 y fueron remitidos al despacho del Magistrado Ponente el 4 de mayo y el 1° de julio del mismo año, respectivamente.

8. Respecto del artículo 1 del Decreto Legislativo 551 de 2020:

a) *¿Qué impactos en materia de oferta o demanda persigue la exención, y cómo se relacionan dichos impactos con el manejo de la pandemia por Coronavirus COVID – 19?*

El Gobierno resaltó la sobredemanda de los bienes e insumos enlistados en el decreto legislativo, necesarios para la contención del virus, la reducción de la infectividad viral y el manejo de pacientes con sospecha o infección por COVID-19. De otro lado, señaló que tal circunstancia *“no estaba prevista en la oferta habitual que tienen los proveedores en nuestro país para su venta, distribución e importación, razón por la cual se hizo necesario tomar medidas tributarias para garantizar el abastecimiento y la disponibilidad de bienes indispensables para la prestación de servicios médicos de los pacientes con COVID-19 y la atención preventiva de la población colombiana frente a la pandemia”*⁵. Se destacó que gran parte de los bienes exentos serán requeridos por las instituciones prestadoras de salud, así como también por empresas de transporte masivo urbano, aéreas y terrestres interdepartamentales, que requieren los productos tanto para el uso de sus empleados, como para los usuarios de los servicios. Puso de presente que al asegurar la provisión de los bienes exentos en estas instituciones, se podrá contener el contagio del virus en la población en general. Indicó que la medida busca garantizar el acceso, abastecimiento y la disponibilidad de bienes indispensables para la prestación de servicios médicos de los pacientes con COVID-19 y la atención preventiva de la enfermedad, al permitir que los importadores, fabricantes y distribuidores accedan a la comercialización de los productos a costos más bajos, maximizando con ello la eficacia de las medidas de promoción, prevención y autocuidado del COVID-19.

b) *En el caso de la venta o importación de alcoholes (numerales 170 – 182), ¿Podría alguno de los productos enlistados, que gocen de la exención del IVA, ser utilizados para la producción de licores, adelantamiento de procesos industriales, o como combustible, etc., es decir, en usos distintos a los asociados a la desinfección o, en general, a usos sanitarios?*

El Gobierno descartó la posibilidad de que los alcoholes exentos del impuesto sobre las ventas (en adelante **“IVA”**) fuesen destinados a propósitos distintos de los relacionados con la atención en salud y la prevención de los efectos de la pandemia. Destacó que *“en el caso específico de los alcoholes se incluyeron aquellos que están clasificados como medicamentos con indicación antiséptica y desinfectante, por esta razón los mismos no podrían ser empleados con otros fines como los señalados “para la producción de licores, adelantamiento de*

informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, de fecha 15 de mayo de 2020, suscrito por el Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Director de Medicamentos y Tecnologías en Salud del Ministerio de Salud y Protección Social, y la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; y (ii) Informe del INVIMA, suscrito por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, con remisión de la Doctora Clara María González Zabala.

⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14848>, p. 12.

procesos industriales o como combustible" ni les aplicaría el mencionado Decreto"⁶.

Se explicó también que el Decreto Legislativo 481 de 2004⁷ definió como medicamentos vitales no disponibles aquellos indispensables e irremplazables para salvaguardar la vida o aliviar el sufrimiento de un paciente, y cuyas cantidades de provisión no sean suficientes. Subrayó, también, que el artículo 3º de la misma norma faculta a la Sala Especializada de Medicamentos de la Comisión Revisora del INVIMA para incluir insumos en dicho listado y que, en desarrollo de sus competencias, la Sala determinó que los alcoholes descritos en los numerales 170 a 182 del artículo 1 del Decreto Legislativo 551 de 2020 debían incluirse temporalmente en el listado de medicamentos vitales no disponibles.

c) En el caso de la venta o importación de algodón (numeral 151) o espumas (numeral 169), ¿Podría alguno de los productos enlistados, que gocen de la exención del IVA, ser utilizados para la producción textil o industrial, en usos distintos a los sanitarios?

Una explicación análoga a la anterior fue dada respecto de los productos descritos en los numerales 151 y 169, respecto de los cuales se señaló que corresponden a *“dispositivos médicos utilizados como elementos de protección personal (EPP), necesarios para la atención de los pacientes y para la protección de los profesionales de salud y otros productos de uso hospitalario”*⁸, y que también fueron incluidos temporalmente en la lista de medicamentos vitales no disponibles, en esta ocasión por la Sala Especializada de Dispositivos Médicos y Reactivos de Diagnósticos *In Vitro* de la Comisión Revisora del INVIMA. Se aclaró que tanto el algodón como las espumas a las que se refiere el decreto deben entenderse como dispositivos médicos, *“razón por la cual éstos no podrían ser empleados con otro fin como los señalados "para la producción textil o industrial, en usos distintos a los sanitarios" ni les aplicaría el mencionado Decreto”*⁹.

Se destacó también el propósito de estos dispositivos como destinados a la limpieza, fijación de equipos y dispositivos, además de la prevención de lesiones en la piel por úlceras de presión (especialmente importantes en la atención de pacientes en unidades de cuidado intensivo).

*d) Teniendo en cuenta que la referencia a alcoholes (numerales 170 a 182), algodón (numeral 151) y espumas (numeral 169) parece ser amplia y carece de la precisión asociada a las partidas arancelarias*¹⁰, *¿La eficacia de la exención del impuesto sobre las ventas IVA depende de la decisión de una autoridad administrativa, que es la que especificaría qué bienes están destinados a la atención de la pandemia por COVID – 19 y cuáles no?, en caso de ser así, ¿A qué autoridad administrativa le correspondería?*

Se especifica que la exención transitoria establecida por el Decreto Legislativo 551 de 2020 se refiere exclusivamente a *“bienes e insumos médicos necesarios e indispensables para hacer frente a la Emergencia Sanitaria declarada por el*

⁶ *Ibid.*, p. 16.

⁷ *“Por el cual se dictan normas tendientes a incentivar la oferta de medicamentos vitales no disponibles en el país”.*

⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14848>, p. 16.

⁹ *Ibid.*, p. 18.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Estatuto Tributario, art. 477.

Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19”¹¹. Así, a pesar de que se enlistaron los bienes de manera genérica, la DIAN realizará un control posterior con los reportes enviados por los responsables tributarios, que importaron o enajenaron los bienes. “Por ende, si dentro de dichos reportes se evidencia que los bienes enajenados o importados no tienen relación al Coronavirus COVID-19, no habrá lugar a los beneficios establecidos por el Decreto Legislativo y dará lugar a las correspondientes sanciones”¹². En suma, la aplicación de la exención no depende de algún tipo de actuación de la DIAN, como prerequisite para la aplicación de la exención.

e) En caso de que los productos a los que se refieren las preguntas anteriores pudiesen ser utilizados para usos distintos a los sanitarios, ¿Qué relación guardan la exención de dichos productos, para esos posibles usos distintos, con el propósito de contener la pandemia por Coronavirus COVID – 19 o la mitigación de sus efectos en los ejes de salud pública e impacto económico?. ¿Existe alguna norma del Decreto 551 de 2020 que restrinja la aplicación de la exención a la destinación de los bienes exentos a la atención de la pandemia por COVID – 19?

El Gobierno reiteró la improcedencia de aplicar la exención para productos cuya destinación no sea la atención de la pandemia o sus efectos. Se indicó que “la exención de que trata el Decreto Legislativo 551 de 2020 no es extensible a bienes e insumos que se alejen de los propósitos señalados en los considerandos del Decreto y, para tales efectos, se exigen unos requisitos de información para su procedencia y posterior auditoría. En caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones señalados en dicho Decreto Legislativo, los bienes pierden la condición de exentos y procede la sanción por no enviar información o enviarla con errores (artículo 651 del Estatuto Tributario), según corresponda”¹³.

Se indicó que en los considerandos del Decreto Legislativo 551 de 2020 se especificó que la exención se refiere solamente a los bienes “indispensables para la prestación de los servicios médicos de los pacientes que padezcan el Coronavirus COVID-19 y para la atención preventiva de la población colombiana sobre esta pandemia” y que, dado que las normas que establecen exenciones tributarias son de interpretación restrictiva, deben entenderse solo con el alcance explícitamente señalado en la ley.

f) Se solicitó profundizar sobre: (i) las razones económicas o jurídicas por las cuales se impide la devolución y/o compensación de saldos a favor producto de la aplicación de la exención; (ii) si la posibilidad de que dichos saldos sean imputados en las declaraciones de los períodos siguientes no constituye un mecanismo de compensación; en caso de que se considere que la imputación de saldos constituye una forma de compensación, (iii) si dicha posibilidad contradice la prohibición o cómo se articula la existencia de las dos normas.

Se diferenciaron los mecanismos de imputación y compensación de los saldos, indicando que “la compensación permite cancelar deudas por concepto de distintas obligaciones de carácter tributario, lo cual no ocurre en la imputación,

¹¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15720>, pp. 66-67.

¹² *Ibid.* p. 67.

¹³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14848>, p. 19.

en donde el saldo a favor se "arrastra" dentro de la liquidación privada del mismo impuesto"¹⁴. Teniendo esto en cuenta, destacó que los mecanismos de devolución y compensación implican una disposición de recursos y menores recaudos, por lo que conlleva consecuencias adversas en momentos de emergencia. De otro lado, el mecanismo de la imputación de saldos no tiene estos efectos negativos, pero sí permite que los responsables del impuesto puedan *"tomar dichos saldos a favor contra sus impuestos sobre las ventas generados, una vez culmine dicha emergencia sanitaria [...] conservando así la neutralidad de dicho tributo"*¹⁵. Agregó que dado que la finalidad de la exención es reducir el valor de importación y adquisición de bienes e insumos necesarios para hacer frente a la pandemia, *"la imputación se constituye en un mecanismo idóneo para alcanzar este objetivo"*¹⁶.

También señaló que, considerando que la obligación tributaria en el IVA se determina por la diferencia entre el impuesto generado y los impuestos descontables legalmente autorizados¹⁷, *"la posibilidad de imputar los saldos a favor en las declaraciones del impuesto sobre las ventas de los periodos siguientes se encuentra en armonía con dicha disposición normativa, toda vez que los saldos a favor se podrán tomar contra los impuestos sobre las ventas generados, una vez culmine la emergencia sanitaria referida anteriormente. De esta forma, se conserva la naturaleza de valor agregado del tributo"*¹⁸.

g) Indicar si la causa eficiente para la inclusión de elementos en el conjunto de *"bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas IVA"* es su inserción en el *"listado de los medicamentos vitales no disponibles"*¹⁹, recientemente actualizado para incluir implementos asociados al tratamiento del COVID – 19. En caso de que se sigan criterios adicionales a la inserción de los bienes en el listado de los medicamentos vitales no disponibles, ¿Cuáles son esos otros criterios?

El Gobierno recordó que en el Decreto Legislativo 476 de 2020 se otorgaron facultades al Ministerio de Salud y Protección Social y al INVIMA *"para adoptar medidas en salud con el propósito de enfrentar la pandemia, en especial, garantizar la disponibilidad, accesibilidad, equidad, continuidad y oportunidad de bienes y servicios"*²⁰. En desarrollo de estas competencias, el INVIMA calificó como *medicamentos/dispositivos médicos o biomédicos vitales no disponibles* a los antisépticos y desinfectantes de uso externo (Acta No. 01 del 18/03/2020 de la Sala Especializada de Medicamentos de la Comisión Revisora del INVIMA), así como también los elementos de protección personal (EPP) dispositivos necesarios para la atención de pacientes y protección de los profesionales de la salud, así como productos de uso hospitalario (Acta No. 03 del 24/03/20 de la Sala Especializada de Dispositivos Médicos y Reactivos de Diagnósticos In Vitro).

A pesar de lo anterior, los bienes enlistados en el Decreto Legislativo 551 de 2020 no corresponden solamente a aquellos declarados como vitales no

¹⁴ Ibid. p. 21.

¹⁵ Ibid., p. 20.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Estatuto Tributario, art. 483 *"Determinación del impuesto para los responsables del régimen común. El impuesto se determinará: || a. En el caso de venta y prestación de servicios, por la diferencia entre el impuesto generado por las operaciones gravadas, y los impuestos descontables legalmente autorizados. [...]"*.

¹⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14848>, p. 21.

¹⁹ Decreto 481 de 2004, art. 3.

²⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15720>, p. 12.

disponibles, sino que se incluyen otros bienes que por su uso o funcionalidad resultan indispensables para el manejo de la pandemia, atendiendo los siguientes criterios: “i) ayudan a contener virus ii) reducen la infectividad viral y ii) permiten el manejo de pacientes con sospecha y confirmación diagnóstica de coronavirus COVID-19, que requieren atención en urgencias, hospitalaria o ambulatoria y aquellos que son de uso frecuente en pacientes que adicionalmente requieren atención en unidades de cuidados intensivos o unidades de cuidado intermedio en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud”²¹. También, se indicaron, de manera precisa, los criterios que se tuvieron en cuenta para la inclusión en el listado de bienes exentos, así:

“1. Criterios generales:

- 1.1. Que sean indispensables e irremplazables para salvaguardar la vida o aliviar el sufrimiento de un paciente o grupo de pacientes.
- 1.2. Que, por condiciones de baja rentabilidad en su comercialización, no se encuentran disponibles en el país o las cantidades no son suficientes.
- 1.3. Que sean necesarios para ayudar a contener el virus.
- 1.4. Que sean necesarios para reducir la infectividad viral.
- 1.5. Que sean necesarios para el manejo de pacientes con sospecha y confirmación diagnóstica de coronavirus COVID-19, que requieren atención de urgencias, hospitalaria o ambulatoria y aquellos que son de uso frecuente en pacientes que adicionalmente requieren atención en unidades de cuidados intensivos o unidades de cuidado intermedio en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

2. Criterios específicos (de acuerdo con su uso o funcionalidad en salud):

- 2.1. Elementos de protección personal (EPP) descritos en la Ley 9 de 1979 (Título JII, artículos 122 a 124) y en la Resolución 2400 de mayo 22 de 1979 (Título IV, Capítulo II, artículos 176 a 201), de uso en áreas hospitalarias que son considerados dispositivos médicos y otros productos de uso hospitalario: numerales 1 al 9 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.2. Dispositivos para oxigenoterapia invasiva y no invasiva: numerales 10 al 42 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.3. Equipos para terapia respiratoria y nebulizadores: numerales 43 al 46 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.4. Equipos para ventilación mecánica asistida: numerales 47 al 52 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.5. Sondas pleurales y equipos de toracostomía cerrada: numerales 53 al 57 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.6. Dispositivos invasivos de orificios naturales y quirúrgicos (sondas): numerales 58 al 62 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.7. Dispositivos de acceso vascular periférico y central y para la administración de medicamentos y soluciones: numerales 63 al 80 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.8. Equipos de cardio-desfibrilación: numerales 81 al 84 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.9. Equipos de monitoreo de distintas constantes vitales: numerales 85 al 99 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.

²¹ Ibid., p 14.

- 2.10. Dispositivo portátil de diagnóstico: numerales 100 al 111 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.11. Equipos de motor de aire caliente y manta térmica: numerales 112 al 113 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.12. Dispositivos de movilización de pacientes (grúas): numerales 114 al 120 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.13. Otros dispositivos de uso hospitalario: numerales 121 al 137 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.14. Dispositivos de recolección, almacenamiento y transporte de muestras: numerales 138 al 150 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.15. Dispositivos e insumos para limpieza y fijación de equipos y dispositivos: numerales 151 al 166 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.16. Dispositivos para prevención y manejo de lesiones en piel: numerales 167 al 169 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.17. Jabones, antisépticos y desinfectantes de uso externo: numerales 170 al 193 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020.
- 2.18. Equipos y dispositivos médicos requeridos para el manejo de pacientes con sospecha y confirmación diagnóstica de coronavirus COVID-19, que requieren atención de urgencias, hospitalaria o ambulatoria: numerales 194 al 211 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020”²².

En este sentido, la inclusión en el listado de insumos vitales no disponibles no es causa suficiente de su inclusión en el decreto legislativo analizado, y se atendieron los criterios adicionales antes relacionados.

9. Respecto del artículo 2 del Decreto Legislativo 551 de 2020:

a. *En los numerales 2.3. y 2.4. se establece la obligación de rendir informes con relación a las ventas exentas y las importaciones exentas. (i) ¿Dicha información no se recauda ya en otros documentos que está obligado a producir o aportar el responsable del impuesto, por ejemplo, las declaraciones del régimen del impuesto sobre las ventas o las declaraciones aduaneras o facturas de nacionalización, respectivamente?; (ii) ¿Dicha información no se puede obtener mediante la aplicación de las facultades administrativas con las que ya cuenta la administración tributaria en el régimen ordinario?*

El Gobierno destacó que las medidas dispuestas en los numerales enunciados en la pregunta apuntan a permitir llevar un control adecuado, estricto y detallado de las operaciones que se efectúan bajo la exención, teniendo especialmente en cuenta el carácter transitorio y extraordinario de la medida. La finalidad de evitar el abuso de la medida justifica solicitar nuevamente alguna información que ya puede encontrarse en otros documentos del contribuyente y a la cual puede acceder la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante “DIAN”).

Destacó que “*si bien las declaraciones del impuesto sobre las ventas -IVA tienen un renglón referido a las operaciones sobre bienes exentos del impuesto, si el contribuyente enajena o importa otros bienes exentos, de acuerdo con la legislación vigente, no es posible, diferenciar, a partir de la información*

²² Ibid., pp. 15-17. En las páginas 17-66 del documento se realiza una juiciosa descripción de todos y cada uno de los bienes exentos, especificando su funcionalidad en salud y su uso para el tratamiento, prevención y manejo del coronavirus COVID-19.

*consignada en la declaración tributada respectiva, los bienes sujetos a la exención transitoria del Decreto Legislativo de los que son exentos de acuerdo con el Estatuto Tributario*²³.

b. *Respecto de las medidas de los numerales 2.3. y 2.4., ¿Se tiene un cálculo de los costos para el responsable de la implementación de un esquema de reportes mensuales? En caso de que se reconozca la existencia de costos asociados al reporte mensual, ¿Afectan de alguna forma la eficacia de la exención, mitigando los efectos en oferta y demanda producidos por la medida?*

Se afirma que el esquema de reporte no genera sobre costo para el contribuyente, pues ya tiene la información solicitada a su disposición, pues esta debe reposar y conservarse en sus archivos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 632 del Estatuto Tributario²⁴ y en el artículo 19 del Código de Comercio²⁵, además de que en la declaración del IVA se deben reportar y declarar las operaciones sobre los bienes que son exentos.

10. Además, se solicitó al INVIMA, por conducto de la Presidencia de la República²⁶:

a. *Una síntesis de las razones por las que los alcoholes, algodón y espumas, descritos en los numerales 170 a 182, 151 y 169 del artículo 1 del Decreto 551 de 2020, fueron incluidos en el listado de los medicamentos vitales no disponibles.*

Se trajo a colación el concepto de la Sala Especializada de Medicamentos de la Comisión Revisora, SEM, plasmada en el Acta 01 de 2020, numeral 3.1.12.1., que se refiere a varios desinfectantes y antisépticos²⁷. En este documento se destaca: (i) la situación de “*desabastecimiento temporal debido a sobredemanda de los productos en el país secundario a la declaración de pandemia por el COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud y al aumento exponencial de casos positivos en el país*”; (ii) que dos de los titulares de las licencias “*han manifestado no disponer de la capacidad de aumentar la producción y comercialización durante todo este periodo*”. Estas dos circunstancias señalaban la necesidad de disponer medidas que a corto plazo mitigaran el riesgo de desabastecimiento, lo que derivó en la decisión de inclusión de los alcoholes, en el listado correspondiente.

²³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14848>, p. 24.

²⁴ Artículo referido al “*deber de conservar informaciones y pruebas*” en cabeza de las personas o entidades, contribuyentes o no contribuyentes, por un periodo de 5 años.

²⁵ Código de Comercio, art. 19, obligaciones del comerciante: “*Es obligación de todo comerciante: || [...] 3) Llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales; || 4) Conservar, con arreglo a la ley, la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios o actividades [...]*”.

²⁶ Además de las preguntas, se pidió al INVIMA aportar copia del listado de los medicamentos vitales no disponibles que se encontrara vigente y copia del acta No. 3 del 24 de marzo de 2020, de la Sala Especializada de Dispositivos Médicos y Reactivos de Diagnósticos In Vitro de la Comisión Revisora del INVIMA. Ambos documentos fueron aportados por el instituto, y se pueden consultar en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15720>.

Se redactó, además, un listado de 26 inclusiones posteriores al corte del 28 de enero de 2020, fecha de la última versión publicada de la lista de medicamentos vitales no disponibles, dentro de los que se incluyen los bienes enlistados en los numerales 170 a 182 del art. 1 del Decreto 551 de 2020 (p. 73). En la página 100 se puede verificar la inclusión de los bienes descritos en los numerales 151 y 169 del Artículo 1 del Decreto 551 de 2020 como dispositivos no disponibles, realizada por la Sala Especializada de Dispositivos Médicos y Reactivos de Diagnósticos In Vitro, el 24 de marzo de 2020.

²⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15720>, pp. 76-78.

b. *Informe si la norma farmacológica 13.1.6.0.N10²⁸ o cualquier otra norma técnica relacionada con antisépticos y desinfectantes de uso externo impone que los alcoholes que pueden ser usados para dichas aplicaciones deban ser desnaturalizados.*

Destaca que la norma técnica aplicable al caso es la Norma Técnica Colombiana NTC 47, que establece los requisitos y métodos de ensayo que debe cumplir el alcohol etílico empleado con fines diferentes a la elaboración de productos utilizados para ingestión. Se señaló que la cuestión en torno a la desnaturalización del alcohol es importante como medida de salud pública, pues evita la adulteración de bebidas alcohólicas. La entidad resaltó que, incluso, es una obligación legal el desnaturalizar el alcohol que no sea destinado al consumo humano, una vez sea producido o ingresado al territorio nacional (Ley 1816, art. 3, par. 2). Señaló el INVIMA que esto *“cobra aún más importancia al contemplar las políticas adoptadas a nivel mundial para el tratamiento de la pandemia por COVID-19, las cuales incentivan el uso del alcohol desnaturalizado en desinfectantes para manos, incrementando los consumidores de este tipo de productos”*²⁹.

11. También se ordenó la incorporación de las pruebas recaudadas por la Corte Constitucional en el marco del proceso RE-234, correspondiente al proceso de control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 438 de 2020³⁰.

C. INTERVENCIONES

12. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente nueve (9) intervenciones³¹. De los escritos recibidos, siete (7) solicitaron a la Corte la exequibilidad simple, uno (1) la exequibilidad condicionada, y uno (1) la inexequibilidad del Decreto Legislativo 551 de 2020.

13. *Solicitudes de exequibilidad.* El decreto legislativo satisface plenamente los parámetros de constitucionalidad, porque supera los juicios formales y materiales para la constitucionalidad de las medidas. Los bienes exentos son importantes para la atención de la enfermedad causada por el COVID-19 y la prevención de los contagios. Igualmente, desde el punto de vista económico, la exención incentiva la oferta de

²⁸ Ver, acta No. 01 del 18/03/2020 de la Sala Especializada de Medicamentos de la Comisión Revisora del INVIMA, en: <https://www.invima.gov.co/documents/20143/1675826/Acta+No.+01+de+2020+SEM-final.pdf>

²⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15720>, p. 78.

³⁰ En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15328>, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15329>, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15330> y <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15331>. Sobre las mismas se puede consultar la síntesis de las pruebas obrante en la sentencia C-159/20, proferida por la Sala Plena el 3 de junio de 2020, dentro del expediente RE-234.

³¹ (i) Los ciudadanos Isabel Cristina Jaramillo Sierra, Laura Urueña, Paula Carvajal, Juan David Díaz, Juan Diego Trujillo, Andrés Muriel, Giovany Salas, Juan Guillermo Méndez, Santiago Rojas, Ariana Gutiérrez, Bernardo Cárdenas, Ana María Giraldo, Adriana Suárez, Valeria Gómez, Juan Pablo Quiñones, Santiago Sánchez, Valentina Márquez, Juan Pablo Torrente, Antonia Celis y Nicolás Restrepo; (ii) los seis (6) Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa, Jaime Luis Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar; (iii) INVIMA; (iv) Presidencia de la República; (v) Jorge Kenneth Burbano e Ingrid Vanessa González Guerra, del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; (vi) Departamento Nacional de Planeación; (vii) Olga Lucía González a nombre del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia; (viii) Fabio Londoño Gutiérrez, a nombre del Instituto Colombiano del Derecho Tributario – ICDT, y (ix) Javier Díaz Molina a nombre de la Asociación Nacional de Comercio Exterior – ANALDEX. También se recibió una comunicación suscrita por Eduardo Antonio Zorro Rubio en la que informa, a nombre de la Universidad de los Andes, que agradece la invitación realizada por la Corte Constitucional, pero que dadas las medidas de aislamiento social obligatorio y *“el tiempo que demanda para los docentes las medidas académicas de virtualización de actividades, les resulta imposible pronunciarse”* para defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto 551 de 2020. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16526>.

productos y facilita el acceso de los mismos, tanto a la población en general, como al sistema de salud. El tratamiento tributario es razonable y proporcionado, así como las medidas administrativas para la operación de la exención, establecidas en un marco apropiado. En suma, el Decreto Legislativo 551 de 2020 apunta a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, mediante el ejercicio justificado de las facultades extraordinarias, propias del Estado de Emergencia.

14. *Solicitud de exequibilidad condicionada.* Uno de los intervinientes solicitó que se condicionara la constitucionalidad del numeral 2.1. del artículo 2 del Decreto Legislativo 551 de 2020, al considerar que debe adicionarse a la leyenda “Bienes Exentos - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”, que debe ser incluida por el facturador de los bienes exentos, con una leyenda adicional de texto “Decreto 551 de 15 abril de 2020”, “con el fin de garantizar el principio de legalidad y la seguridad jurídica de las exenciones”.

15. *Solicitudes de inexequibilidad.* Todas las medidas asociadas al Estado de Emergencia, declarado mediante el Decreto 417 de 2020, implican una discriminación para el pueblo indígena Yukpa, en tanto no comprenden un enfoque diferencial, que tenga en cuenta sus especificidades socioculturales.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

16. Mediante el concepto radicado el día 1° de julio de 2020, el Señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 551 de 2020³².

17. Para el Procurador General de la Nación está acreditado que el decreto en mención cumple todos los requisitos formales exigidos por el artículo 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994. Sobre el requisito de suscripción, advirtió el Ministerio Público que “no se acreditó dentro del expediente copia auténtica del decreto con el que se designe al ministro ad hoc para esta norma en particular, razón por la cual el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que verifique este aspecto”³³, a pesar de lo cual argumentó la superación de estos juicios.

18. Respecto de los juicios materiales, se argumentó el cumplimiento del requisito de **conexidad externa**, pues el Decreto Legislativo 551 de 2020 guarda relación exclusiva, directa y específica con los efectos adversos que ha generado la pandemia por COVID-19, al garantizar la disponibilidad de bienes e insumos necesarios para la atención médica de los enfermos y la prevención del contagio. De igual manera, considera que se cumple el requisito de **conexidad interna**, “porque los considerandos incluyen motivaciones que demuestran que en razón de la pandemia es necesario eximir del impuesto sobre las ventas un listado de bienes e insumos necesarios para la atención médica a pacientes COVID-19 o en riesgo de adquirirlo”³⁴.

19. En cuanto al juicio de **prohibición de arbitrariedad y de intangibilidad**, considera el Procurador que la regulación contenida en el Decreto Legislativo 551 de 2020 no tiene incidencia negativa en el núcleo esencial de derechos fundamentales, ni implica restricción a derechos intangibles (Ley 137 de 1994, art. 4), esto en atención a que regula materias puramente tributarias, sin que se aprecie riesgo derivado de las

³² En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17161>.

³³ *Ibid.*, p. 12.

³⁴ *Ibid.*, p. 15.

mismas para el Estado de Derecho.

20. El Ministerio Público tampoco encontró que la norma implique **contradicción específica** con la norma superior, pues solo “*pretende garantizar el abastecimiento y facilitar la adquisición de los elementos que requiera el personal médico para la atención del contagio del COVID-19*”³⁵, lo que, sumado a su carácter tributario, muestra que no amenaza el orden constitucional y, por el contrario, persigue la protección del derecho a la salud, la integridad personal y la vida. No se percibe tampoco restricción al Congreso para, eventualmente, reformar, adicionar o derogar sus disposiciones, ni desmejora a derechos laborales.

21. Luego de resaltar el propósito de la exención, asociado a la provisión de bienes necesarios para la atención de la pandemia, encuentra que se cumple el requisito de **finalidad**. Asimismo, estima que el Gobierno Nacional realizó una **motivación suficiente** de las medidas, enfatizando la peligrosidad del virus, la velocidad de propagación del mismo y la necesidad de garantizar acceso y provisión de bienes para su manejo y prevención.

22. De otro lado, la **necesidad** de la medida, tanto fáctica como jurídica, se explica por la importancia de facilitar insumos necesarios para la atención de la pandemia, y una apreciación adecuada sobre la conveniencia del alivio tributario. Así, en su concepto, reducir el valor de los productos facilita la adquisición y abastecimiento de la población. Destacó el Procurador que esta “*exención del impuesto, que incluye la prohibición de solicitar su devolución y/o compensación -con lo que se evita que los responsables de IVA destinen a otras obligaciones tributarias los saldos a favor-, la precisión del tratamiento como impuesto descontable o imputación a períodos subsiguientes, y el señalamiento de las condiciones para que aplique, resulta indispensable para controlar de manera estricta su procedencia, destinación y facilitar una posterior auditoría en cabeza de la DIAN*”³⁶. Agregó que, dado que las medidas tributarias implican la intervención del Congreso en tiempos de normalidad, teniendo en cuenta el principio de legalidad que los rige, el Decreto Legislativo 551 de 2020 se presenta como necesario para proveer un tratamiento tributario especial, precaver el abuso de la medida e imponer controles que garanticen la efectividad de la exención.

23. El Procurador destacó, también, la superación de los juicios de **incompatibilidad**, puesto que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano una figura que sirva para eximir de impuesto a los 211 bienes listados en el decreto, ni se dispone la suspensión de la aplicación de leyes, y **proporcionalidad**, pues la medida es adecuada frente a los fines urgentes, marcados por los efectos nocivos, tanto sanitarios como económicos, producto de la pandemia. Asimismo, no encontró razón de **discriminación** en el Decreto Legislativo 551 de 2020 “*pues no impone tratos diferenciados por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, sexo o género*”³⁷.

24. A continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de control constitucional:

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
Procurador	El Decreto Legislativo 551 de 2020 cumple	Exequibilidad

³⁵ Ibid., p. 16.

³⁶ Ibid., p. 15.

³⁷ Ibid., p. 17.

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
General de la Nación	todos los requisitos formales y materiales de constitucionalidad. Se justifica la adopción de medidas tributarias conducentes a garantizar el acceso y provisión de bienes necesarios para la atención de los efectos sanitarios y económicos de la pandemia.	
Presidencia de la República	Las medidas tributarias son importantes para atender la pandemia, tal como lo reconoce de manera expresa el Decreto 417 de 2020, al considerarlas como <i>“necesarias para afrontar la crisis, así como promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de los habitantes y la mitigación de los impactos económicos negativos que la misma conlleva”</i>¹. El decreto cumple los requisitos formales exigibles a los decretos de desarrollo, pues (i) fue proferido durante la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y es desarrollo del mismo; (ii) lleva la firma del Presidente y todos los ministros del despacho; (iii) se encuentra motivado; (iv) dado el alcance nacional de la emergencia, debe entenderse que se aplica en todo el territorio nacional; y (v) ya que contiene medidas de naturaleza tributaria, la normativa dictada tiene un carácter transitorio, en tanto sólo se aplicarán durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. También, el decreto cumple todos los requisitos materiales: (i) tiene conexidad material interna, pues en sus considerandos se pone de presente la necesidad de implementar medidas tributarias para reducir los costos de importación y comercialización, así como el carácter imprescindible de los bienes enlistados para el manejo de la enfermedad causada por el COVID-19; (ii) el decreto tiene conexidad material externa, pues la medida guarda relación directa con los motivos para la declaración del Estado de Emergencia, en tanto que se dirige a garantizar la efectiva prestación del servicio de salud y la protección de la población frente al virus, reduciendo el valor de importación y comercialización de insumos necesarios para la contención y manejo de la enfermedad. Resulta clara, además, la relación de la medida	Exequibilidad

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	de exención con la necesidad de adopción de medidas tributarias, destacada en el Decreto 417 de 2020, como mecanismo para paliar los efectos económicos de la pandemia; (iii) la norma cumple con el requisitos de finalidad, pues busca “<i>contribuir y facilitar el acceso y el abastecimiento de bienes indispensables para atender las necesidades en salud derivadas de la aludida pandemia, incluida la protección efectiva de la población frente la misma</i>”², mediante la aplicación de medidas tributarias que son importantes herramientas de intervención del Estado en la economía, estimulando actividades trascendentales para el manejo de la enfermedad; (iv) se cumple el requisito de necesidad. Desde el punto de vista <i> fáctico</i>, se acreditó en el informe incorporado como prueba al expediente, que cada uno de los 211 productos incluidos en la lista de bienes exentos son funcionales para la atención de la pandemia y el incentivo mediante la reducción de impuestos contribuye a dar acceso a los mismos, tanto para el sistema de salud, como para la población en general. Desde el punto de vista <i> jurídico</i>, resaltó que “<i>en la legislación ordinaria no existen disposiciones que contemplen o autoricen los tratamientos preferenciales o alivios temporales previstos en las normas objeto de estudio, y que, por lo tanto, sean idóneos para superar los adversos efectos económicos y en la salud generados por la crisis que se propone mitigar</i>”³, siendo necesaria la adopción de las medidas tributarias en desarrollo de las facultades extraordinarias propias del Estado de Emergencia; (v) se supera el juicio de proporcionalidad, pues las medidas están encaminadas a reducir el valor de importación y adquisición de bienes necesarios para el manejo del virus, a la vez que se incentiva la producción e importación, con el ánimo de evitar el desabastecimiento. Se señaló también que la medida no limita o restringe derechos o garantías constitucionales, y que, por el contrario, busca salvaguardar los derechos a la salud y la vida de los colombianos; (vi) en materia de incompatibilidad se argumenta que se mostró de manera suficiente la razón por la que el régimen tributario ordinario no era suficiente para atender la crisis, por lo que	

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	se requiere establecer la exención de IVA de manera transitoria, mediante las facultades extraordinarias; (vi) la Presidencia destaca que <i>“bajo ninguna circunstancia, imponen una discriminación injustificada, ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”</i>⁴, por lo que se supera el juicio de no discriminación; (vii) en el Decreto Legislativo 551 de 2020 no se aprecia arbitrariedad o desconocimiento de la intangibilidad, pues no se suspenden, limitan o afectan derechos humanos. Tampoco se altera el normal funcionamiento de las ramas del poder público, modifica o suspende las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento, así como tampoco comporta desmejoras a los derechos sociales de los trabajadores.	
INVIMA	La pandemia requiere la implementación de herramientas para dar acceso a bienes necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad. Dentro de estas medidas se comprenden las que flexibilizan la distribución y comercialización, todo con el fin de mantener el funcionamiento correcto de las cadenas de entrega de los productos médicos. El INVIMA procedió a declarar algunos de los bienes exentos, descritos en el artículo 1 del Decreto Legislativo 551 de 2020, como vitales no disponibles, cumpliendo su deber de actualizar dicho listado para incluir elementos de especial importancia para la atención de la enfermedad causada por el COVID-19. Ambas medidas contribuyen a <i>“enfrentar de manera ágil y pronta la emergencia sanitaria”</i>⁵, porque permiten tener disponibilidad de los elementos necesarios para el manejo sanitario de la pandemia.	Exequibilidad
Isabel Cristina Jaramillo y otros	De manera general señalan que <i>“[l]os decretos con los alivios [...] no son transparentes en cuanto al impacto distributivo de la medida”</i>⁶, a pesar de lo cual encuentran que el Decreto Legislativo 551 de 2020 resulta exequible. Destacan que se superan todos los juicios materiales. Indican que la medida es conducente para facilitar el acceso de la población a implementos necesarios para el	Exequibilidad

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	manejo de la enfermedad causada por el COVID-19. También encuentran que las normas contenidas en el decreto no tienen la potencialidad de vulnerar los derechos fundamentales.	
Departamento de Derecho Laboral y Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia	La norma reúne los requisitos formales, en tanto que el decreto está debidamente motivado, fue expedido y suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros, durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, y se determinó el ámbito territorial de aplicación, de nivel nacional. En cuanto a los juicios materiales, se destacó que: (i) la norma cumple los requisitos de conexidad material y finalidad, pues tanto el Decreto 417 de 2020 como la Resolución 385 de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declararon la emergencia sanitaria por el COVID-19, establecieron la necesidad de tomar medidas de carácter tributario para impulsar para la prestación de servicios médicos y brindar atención preventiva para la pandemia. Asimismo, se aprecia que las medidas adoptadas guardan relación con las consideraciones plasmadas en el propio Decreto Legislativo 551 de 2020; (ii) la norma no se presenta arbitraria, discriminatoria o afecta contenidos intangibles, pues el interviniente “no advierte que el Decreto Legislativo examinado límite, afecte o, mucho menos, suspenda derechos humanos o libertades fundamentales, puesto que su principal propósito es “adoptar medidas tributarias transitorias” para reducir el valor en la importación y adquisición de bienes e insumos necesarios para atender la crisis”⁷. Tampoco encontró que se alterara el funcionamiento de las ramas del poder público, o interfiriera con las funciones básicas de investigación y juzgamiento; (iii) el Centro de Estudios Fiscales tampoco encontró contradicción específica de las normas contenidas en el decreto, con la Constitución, los tratados integrantes del bloque de constitucionalidad, o las normas que rigen la acción del ejecutivo en el marco de los estados de excepción; (iv) sobre el juicio de	Exequibilidad

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	motivación suficiente, destacó el interviniente que éste debe aplicarse de manera menos exigente, en atención a que la norma tributaria no conlleva la limitación de derechos fundamentales. Teniendo esto en cuenta, destacó que se señaló de manera expresa que <i>“se requieren tomar medidas de carácter tributario que reduzcan el valor en la importación y adquisición de bienes e insumo que resultan indispensables en el marco de esta pandemia, por lo cual de manera transitoria establece la exención de 211 bienes listados en el mismo Decreto”</i>⁸, lo que, aunado a la necesidad de los bienes para la contención y manejo de la enfermedad, implican el cumplimiento del requisito; (v) en materia de incompatibilidad se argumentó que la norma no suspende leyes ni decretos; (vi) encontraron que la norma es proporcionada, pues la finalidad de garantizar la adecuada prestación de servicios médicos y la prevención del contagio justifican la exención; (vii) finalmente, se señaló que la medida supera los juicios de necesidad fáctica y jurídica.	
Departamento Nacional de Planeación - DNP	Retomó y suscribió en su integridad las consideraciones de la Presidencia de la República respecto del cumplimiento de los requisitos formales y materiales, necesarios para la constitucionalidad del Decreto Legislativo 551 de 2020.	Exequibilidad.
Instituto Colombiano de Derecho Tributario - ICDT	La norma es acertada, pues busca impactar el precio final de los bienes, a través del beneficio a los comercializadores. Este mecanismo se presenta adecuado para la realización de la finalidad de la norma. Sobre lo anterior, destacan que el propósito de la exención es facilitar el acceso a bienes que cumplen <i>“funciones preventivas, de diagnóstico, y curativas del Covid 19, necesarios para luchar contra la conocida pandemia”</i>⁹, los cuales fueron razonablemente identificados. Estimó, incluso, que <i>“la exención que nos ocupa era la mejor medida para conjurar el estado de excepción”</i>¹⁰. Destacó que si bien tradicionalmente los bienes exentos de IVA se identifican con partidas arancelarias para la aplicación precisa de la medida, la descripción genérica que se realizó en la norma objeto de control es	Exequibilidad.

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	adecuada, pues tal precisión no se exige siquiera al legislador ordinario. Sobre esto indicó que “[e]n este caso se describen los bienes en forma genérica, lo que implica que todas las especies comprendidas quedan beneficiadas con la exención, pues no se restringieron por partidas o subpartidas arancelarias, para efectos de la interpretación restrictiva del beneficio”¹¹. Sobre el tema de la devolución, explicó que al declarar los bienes exentos (gravados con tarifa del 0%), “se obtiene el derecho a deducir los impuestos descontables, con el consabido resultado del saldo a favor y el menor precio de venta. Conforme a nuestra tradición legislativa, es procedente que los saldos a favor generados por los impuestos descontables generen derecho a devolución o compensación. Sin embargo, el legislador transitorio, ante la temporalidad del tratamiento fiscal, optó por autorizar su imputación por una razón fundamental, <u>la de autorizarla de manera general a todos, es decir, a los productores, importadores y a los que son solamente vendedores, pues es sabido, conforme a la normativa vigente, que el derecho a devolución y compensación de los saldos a favor de IVA sólo procede respecto de los que tienen la calidad de importador o productor, y no a los comercializadores</u>”¹² (subrayas fuera del texto original). Teniendo en cuenta el procedimiento aplicable para la declaración y pago del tributo, estimó que “siendo una medida transitoria, no se justifica congestionar a la administración tributaria con solicitudes de devolución o compensación de saldos a favor que, de manera natural se compensarán en los bimestres siguientes”¹³, por lo que, la imputación del saldo, resulta ser la opción con menos riesgo tanto para la administración tributaria como para el responsable del tributo. Esta alternativa fue la adoptada por el legislador extraordinario, sin contravención de normas superiores. El interviniente señaló que las medidas establecidas en los artículos 2 y 3 del decreto son solo normas de control y efectividad del beneficio, que apuntan a impedir la desviación o utilización indebida del beneficio, por lo que persiguen la realización del fin principal de la	

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	medida y no se suscita ninguna duda en torno a su constitucionalidad. Sobre el término de vigencia de la exención, el Instituto resaltó que atarla a la emergencia sanitaria no implica inconstitucionalidad alguna.	
Asociación Nacional de Comercio Exterior - ANALDEX	ANALDEX argumentó que el Decreto Legislativo 551 de 2020 supera los juicios formales, además de encontrar que el contenido material de la norma es concordante con la Constitución y la Ley. Profundizó sobre el impacto económico de la medida. Resaltó que, en el marco del Estado de Emergencia, el Gobierno está habilitado para ejercer la potestad tributaria. Señaló que el impacto económico de la pandemia traerá graves repercusiones, incluyendo una caída estimada del PIB real del 5.5% (estimación del Gobierno Nacional), un aumento del desempleo al 16.4% (estimación de Fedesarrollo), una caída de los precios del petróleo de cerca del 70% (estimación Bloomberg) y una depreciación de cerca del 10 % del valor del peso colombiano. Estos impactos afectan el renglón de productos farmacéuticos y medicinas, pues se espera una contracción del -1.9%. Ante este panorama, es evidente que existe un riesgo para la oferta de productos necesarios para la atención de la pandemia, que motiva una respuesta por parte del Gobierno, plasmada en el Decreto Legislativo 551 de 2020. La exención representa un incentivo para que empresas colombianas del sector de la manufactura rediseñen su producción, para proveer los bienes del listado, además de promover la importación de estos bienes de mercados como el asiático. Mantener la exención es importante para conservar el flujo de caja de las empresas que ofrecen los productos cubiertos por el beneficio, medida necesaria para paliar los efectos de la pandemia y, sobre todo, evitar <i>“poner en riesgo el abastecimiento de este tipo de productos en el mercado nacional”</i>¹⁴.	Exequibilidad
Universidad Libre de	La norma en cuestión cumple todos los requisitos formales exigidos para la	Exequibilidad.

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
Bogotá	constitucionalidad de los decretos legislativos. Resaltó el interviniente que el Decreto Legislativo 551 de 2020 <i>“fue enviado de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional el 16 de abril del 2020, un día después de adoptada la medida”</i>¹⁵. En cuanto a los juicios materiales, se señala que la norma supera los juicios de (i) conexidad material, al remover o mitigar uno de los obstáculos para acceder a bienes necesarios para el tratamiento de la enfermedad causada por el COVID-19, al reducir su costo, sobre lo cual enfatizó que <i>“estos bienes solo podrán ser exentos siempre y cuando su utilización tenga como propósito su uso en paciente con COVID-19, [pues de lo contrario] no tendría fundamento la conexidad material con el D. 417/2020, pues no puede utilizarse esta exención para otros fines sobre los cuales no está fundamentada la exención”</i>¹⁶; (ii) asimismo, dado que no se afectan derechos fundamentales, y se desarrolla una competencia específicamente reconocida en el marco de los estados de excepción, como es la modificación de los tributos, se superan los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica e incompatibilidad; (iii) se indicó que la norma no comporta discriminación de ningún tipo. En materia de (vi) finalidad, necesidad y proporcionalidad, la universidad destacó, basándose en la prueba recaudada en este proceso, que los bienes exentos son indispensables y esenciales para prestar un servicio de salud adecuado a los afectados o en situación de riesgo por el virus. Señaló que respecto de algunos bienes respecto de los cuales la información no es suficiente, el vacío <i>“podría subsanarse siempre y cuando se haga un control efectivo del informe que debe presentar el responsable del IVA, señalado en el art. 2.3 y 2.4 del art. 2 del D. 551/20”</i>¹⁷, y la aplicación de las correspondientes sanciones. Debido a la preocupación del interviniente en materia de precisión y motivación para la inclusión de los bienes en el listado de exentos, estimó que <i>“[e]l Ministerio de Salud debería expedir un “anexo técnico” con las especificaciones que deben tener estos productos, pues del art. 1 del D.551/20 se</i>	Condicionamiento sólo frente al numeral 2.1. del artículo 2º, en el entendido de que el Gobierno deberá expedir un anexo técnico.

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
	<i>puede derivar confusión para poder determinar cuáles bienes están exentos</i>”¹⁸. Asimismo, que la leyenda de la que habla el num. 2.1 del Art. 2 del Decreto 551 de 2020 debe ser “<i>’Bienes Exentos - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020’ y por el “Decreto 551 de 15 abril de 2020”, con el fin de garantizar el principio de legalidad y la seguridad jurídica de las exenciones</i>”¹⁹. También indicó que debe entenderse que la DIAN tiene todas las facultades de fiscalización para evitar el abuso de la medida y que, a partir del parágrafo 1 del Decreto Legislativo 551 de 2020, “<i>debe entenderse que los saldos a favor provenientes de las ventas e importaciones en el territorio nacional de los bienes exentos del D. 551/20, se podrán tomar o imputar contra los impuestos sobre las ventas generados por las operaciones gravadas de dichos bienes, una vez culmine la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID 19</i>”²⁰. El interviniente solicitó únicamente el condicionamiento del numeral 2.1. del artículo 2 del decreto analizado, para exigir la expedición del anexo técnico solicitado, a cargo del Ministerio de Salud.	
Los seis Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa	No se refiere una razón directamente relacionada con el contenido formal o material del Decreto Legislativo 551 de 2020 que implique su inconstitucionalidad. Sin embargo, los intervinientes argumentan que todos los decretos derivados del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020 son discriminatorios con el pueblo Yukpa, en tanto no contemplan ningún tipo de “<i>enfoque étnico territorial</i>”²¹. Destacan que con el primer brote de la enfermedad causada por el COVID-19 en la comunidad, ocurrido el 26 de marzo de 2020, el peligro para la subsistencia del pueblo indígena es evidente, y solicitan que se tenga especialmente en cuenta la condición de nomadismo o seminomadismo, para brindar una atención adecuada a su realidad sociocultural.	Inexequibilidad

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

25. La Corte Constitucional es competente para ejercer el control automático de constitucionalidad encomendado a esta corporación por el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241 numeral 7 de la Constitución, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante “LEEE”), y, los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. Esto debido a que la norma analizada es un decreto legislativo adoptado al amparo de la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

B. MATERIA OBJETO DE CONTROL, PROBLEMA JURÍDICO Y MÉTODO DE ANÁLISIS

26. Mediante el Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Dicho Decreto Legislativo fue declarado exequible por esta Corte mediante la sentencia C-145 de 2020.

27. En desarrollo de tal declaratoria, el Presidente de la República y todos los ministros expidieron el Decreto Legislativo 551 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este decreto legislativo es el objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

28. La mayoría de las intervenciones recibidas apoya la constitucionalidad del objeto de control, por cuanto, a su juicio, formal y materialmente se ajusta a las exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional colombiano para este tipo de actos normativos. Uno de los intervinientes solicitó que se condicionara la constitucionalidad del numeral 2.1. del artículo 2 del Decreto Legislativo 551 de 2020, al considerar que debe adicionarse a la leyenda “Bienes Exentos - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”, que debe ser incluida por el facturador de los bienes exentos, con una leyenda adicional de texto “Decreto 551 de 15 abril de 2020”, “con el fin de garantizar el principio de legalidad y la seguridad jurídica de las exenciones”³⁸. Asimismo, uno de los intervinientes solicitó la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 551 de 2020, al considerar que todas las medidas dictadas en el marco del Estado de Emergencia resultan discriminatorias para la comunidad Yukpa. A pesar de lo anterior, no se argumentó de manera concreta por qué las medidas del decreto bajo estudio se opondrían a la Constitución.

29. De conformidad con todo lo anterior, el problema jurídico a resolver en esta providencia es el siguiente: ¿El Decreto Legislativo 551 de 2020, que establece una exención del IVA a 211 bienes y prevé mecanismos de control para la aplicación del beneficio, cumple los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional para su constitucionalidad?

30. Para abordar y responder este problema jurídico, la Sala seguirá el siguiente método: (i) se presentará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) se reiterará el precedente sobre el fundamento y alcance del control judicial de los decretos

³⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16608>, p. 6.

expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ambiental; (iii) Se precisará el contenido y alcance del Decreto Legislativo 551 de 2020, objeto del presente control de constitucionalidad y, finalmente, (iv) se examinará si el mismo cumple, uno a uno, los requisitos formales y materiales, requeridos para su constitucionalidad.

C. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA³⁹

31. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 470 de 2020, sometido a su consideración en esta oportunidad.

32. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

33. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “*el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*”⁴⁰, así como que “*el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad*”.

34. La naturaleza *reglada, excepcional y limitada* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994⁴¹, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial⁴².

35. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso

³⁹ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136, C-145, C-146, C-224, C-225 y C-226 de 2009, C-884, C-911 y C-912 de 2010; C-193, C-218, C-222, C-223 y C-241 de 2011; C-671 y C-701 de 2015; C-465 de 2017 y C-466 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-466/17, citando a su vez la sentencia C-216/11.

⁴¹ 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).

⁴² 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 Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

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

37. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como *“una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella”*. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

38. Este tribunal ha señalado que *“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 transcurrir 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”*⁴³. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o *“accidentes mayores tecnológicos”*⁴⁴.

39. 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 públicos⁴⁵; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica⁴⁶; iii) desastres naturales⁴⁷; iv) la revaluación del peso frente al dólar⁴⁸; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito⁴⁹; vi) las actividades relacionadas con el

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-216/99.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Decreto 333 de 1992.

⁴⁶ Decreto 680 de 1992.

⁴⁷ Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

⁴⁸ Decreto 80 de 1997.

⁴⁹ Decreto 2330 de 1998.

manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público⁵⁰; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud⁵¹; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela⁵².

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

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

D. FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL O ECOLÓGICA⁵³

Consideraciones generales

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

⁵⁰ Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

⁵¹ Decreto 4975 de 2009.

⁵² Decretos 2963 de 2010 y 1170 de 2011.

⁵³ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465, C-466 y C-467 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

43. 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 Constitución Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (*derechos intangibles*) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de juridicidad que, como lo ha indicado este tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

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

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

46. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

47. El **juicio de finalidad**⁵⁴ está previsto por el artículo 10 de la LEEE⁵⁵. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos⁵⁶.

⁵⁴ Sobre el juicio de finalidad se ha pronunciado la Corte Constitucional en las sentencias C-146, C-172, C-224, C-225 y C-226 de 2009; C-218, C-223, C-224, C-225, C-227, C-240 y C-241 de 2011; C-672/15, C-409, C-434, C-437, C-465, C-466 y C-467/17.

⁵⁵ Ley 137 de 1994, art. 10. “*Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos*”.

⁵⁶ La Corte Constitucional en la sentencia C-724/15 señaló “*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*”. En el mismo sentido, en la sentencia C-700/15 dispuso que 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*”.

48. El **juicio de conexidad material**⁵⁷ está previsto por los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE⁵⁸. Con este juicio, se 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. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) **interno**, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente⁵⁹ y, (ii) **externo**, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia⁶⁰.

49. El **juicio de motivación suficiente**⁶¹ ha sido considerado como un examen que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas⁶². Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto, el artículo 8 de la LEEE establece que “*los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*”.

50. El **juicio de ausencia de arbitrariedad**⁶³ tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia⁶⁴. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales⁶⁵; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁶⁶.

⁵⁷ Al respecto, es posible consultar las sentencias C-145, C-172, C-224 y C-225/09; C-884, C-911 y C-912/10; C-193, C-218, C-222, C-223, C-224, C-225, C-227, C-240, C-241, C-242/11; C-672/15; C-409, C-434, C-437, C-465, C-466, C-467, C-468 y C-517/17.

⁵⁸ Ley 137 de 1994. art. 47. “*Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado*”.

⁵⁹ En este sentido, la sentencia C-409 /17 precisó que “*La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434/17.

⁶⁰ La sentencia C-724/15 dispuso que “*La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron*”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15.

⁶¹ Sobre este tema es posible consultar las providencias C-225/09; C-223, C-224, C-227, C-241/11; C-409, C-434, C-466 y C-467/17.

⁶² Corte Constitucional, sentencia C-466/17. En dicha providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722/15 y C-194/11.

⁶³ Ver sentencias C-224 y C-225/09; C-224, C-227, C-241/11; C-409 de 2017, C-434, C-466 y C-467/17.

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-466/17, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 y C-742/15.

⁶⁵ Artículo 7º de la Ley 137 de 1994: “*Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades*”.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-149/03, reiterada, entre otras, en las sentencias C-224/09, C-241/11 y C-467/17.

51. El **juicio de intangibilidad**⁶⁷ parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

52. El **juicio de no contradicción específica**⁶⁸ tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

53. El **juicio de incompatibilidad**⁶⁹, según el artículo 12 de la LEEE⁷⁰, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

54. El **juicio de necesidad**⁷¹, previsto en el artículo 11 de la LEEE⁷², implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de **la necesidad fáctica o idoneidad**, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de **la necesidad jurídica o subsidiariedad** que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

⁶⁷ El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este tribunal en las sentencias C-136, C-145, C-224, C-225/09; C-884, C-911, C-912/10; C-219, C-224, C-226, C-227, C-240, C-241/11; C-409, C-434, C-466 y C-467/17.

⁶⁸ Ver sentencias C-224, C-225/09; C-224, C-227, C-241/11; C-409, C-434, C-466 y C-467/17.

⁶⁹ Esta corporación se ha referido a la necesidad de motivar las incompatibilidades en las sentencias C-136 y C-146, C-225/09; C-218, C-223, C-224, C-225, C-22/11; C-671, C-672/15; C-409, C-434, C-437, C-466 y C-467/17.

⁷⁰ El artículo 12 de la LEEE dispone que “Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción”.

⁷¹ Al respecto se ha referido este tribunal en las sentencias C-146, C-172, C-224, C-225 y C-226/09; C-884, C-911, C-912/10; C-193, C-218, C-224, C-225, C-226, C-227, C-240, C-241/11; C-671, C-672/15; C-409, C-434, C-437, C-465, C-466 y C-467/17.

⁷² El artículo 11 de la LEEE dispone que “Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente”.

55. El **juicio de proporcionalidad**⁷³, que se desprende del artículo 13 de la LEEE⁷⁴, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

56. El **juicio de no discriminación**⁷⁵, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE⁷⁶, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas⁷⁷. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados⁷⁸.

E. EL DECRETO LEGISLATIVO 551 DEL 15 DE ABRIL DE 2020: SU CONTENIDO, ALCANCE Y EL PRECEDENTE CONTENIDO EN LA SENTENCIA C-159 DE 2020

57. Es importante destacar que el Decreto 417 de 2020 fue declarado exequible mediante la sentencia C-145 de 2020. Como fundamento de tal declaratoria de exequibilidad, la Corte consideró que este decreto (i) cumplió con los requisitos formales; (ii) se expidió tras una situación catastrófica, imprevisible, grave, sobreviniente e intempestiva; (iii) se fundó en una hipótesis no generada por una guerra exterior o conmoción interior; (iv) se expidió porque las facultades ordinarias del Ejecutivo resultaban insuficientes para responder a esta crisis, y que, por lo tanto, (v) cumplía con los requisitos de identidad, fácticos, valorativos, de necesidad de las medidas extraordinarias y de insuficiencia de las medidas ordinarias.

58. En desarrollo de la mencionada declaratoria de Estado de Emergencia, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 551 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este decreto legislativo es el objeto de control constitucional en la presente sentencia.

59. De los considerandos del Decreto Legislativo 551 de 2020 se reconoce que busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, atendiendo tanto a la

⁷³ Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias C-136, C-145, C-146, C-172, C-224, C-225, C-226/09; C-884, C-911, C-912/10; C-193, C-218, C-219, C-222, C-223, C-224, C-225, C-226, C-227, C-240, C-241/11; C-671/15; C-409, C-434, C-437, C-466 y C-467/17.

⁷⁴ El artículo 13 de la LEEE dispone que “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.

⁷⁵ Al respecto se pueden consultar las sentencias C-136, C-146, C-224, C-225/09; C-224, C-227, C-241/11; C-671, C-672/15; C-409, C-434, C-437, C-466 y C-467/17.

⁷⁶ Artículo 14. No discriminación. “Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)”.

⁷⁷ Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

⁷⁸ En este sentido, en la sentencia C-156/11, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

necesidad de proteger la salud de los habitantes del territorio colombiano, como a la de mitigar el impacto negativo de la pandemia en la economía del país. Contiene medidas tributarias que contribuyen a reducir el valor de importación y adquisición de bienes e insumos necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento del COVID-19, disponiendo la exención del IVA para 211 bienes. La reducción de la carga tributaria ayudaría a aminorar los precios de los productos para facilitar su adquisición e incentivaría el abastecimiento y disponibilidad de los mismos. Se indica de manera expresa que las normas del presente decreto incorporan los bienes exentos en virtud del Decreto 438 de 2020, cuyo beneficio tributario expiraría a los treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo 2020.

60. Este decreto legislativo incluye las siguientes medidas: (i) el listado de 211 bienes exentos de IVA, aplicable en todo el territorio nacional, (ii) la imposibilidad de solicitar la devolución y/o compensación, pero la autorización para realizar imputación en declaraciones de los periodos siguientes, al igual que la posibilidad de acceder a impuestos descontables en el IVA, si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 485 del Estatuto Tributario (en adelante “**ET**”); (iii) las condiciones de aplicación de la exención, tales como realizar la facturación de la operación durante la vigencia de la emergencia sanitaria; incorporar la leyenda “*Bienes Exentos - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020*”; realizar la importación durante la vigencia de la emergencia sanitaria; presentar un informe para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante “**DIAN**”) en el que se detallen las facturas en las que se efectúa la venta exenta; y, presentar un informe con el detalle sobre los bienes importados a los que se aplique la exención. También se prevén (iv) las consecuencias del incumplimiento de las condiciones y requisitos; y, (v) la vigencia del decreto objeto de control.

61. En consideración de las medidas del Decreto Legislativo 551 de 2020, resulta relevante destacar que su contenido es bastante similar a lo determinado por los artículos 1° a 3° del Decreto Legislativo 438 de 2020, que fue objeto de control automático e integral por la Corte Constitucional, decidido en la sentencia C-159 de 2020. Debido a la coincidencia de contenidos normativos, y a que no existen razones o circunstancias fácticas o jurídicas que permitan inaplicar el precedente⁷⁹ contenido en la sentencia C-159 de 2020 (diferenciación de los asuntos) o que justifiquen apartarse del mismo (cambio de regla), estima esta Corte que el razonamiento y lo allí decidido, deberá reiterarse en la presente sentencia. En efecto, el Decreto Legislativo 551 de 2020 fue expedido menos de un mes después de la adopción del Decreto Legislativo 438 de 2020. En lo jurídico, ambos decretos fueron expedidos en desarrollo del Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia, económica, social y ecológica. En lo fáctico, las circunstancias que rodearon la expedición de ambas normas son coincidentes, al tomar en consideración la sobredemanda de ciertos bienes necesarios para afrontar la crisis generada por el Coronavirus COVID-19. Es decir que, a más de la coincidencia normativa que existe entre ambos decretos legislativos, los análisis desarrollados por la Corte Constitucional al juzgar la constitucionalidad del primero de ellos, resultan

⁷⁹ En la sentencia C-158/20, esta Corte aclaró que las sentencias proferidas en el control automático de decretos legislativos, no constituyen decisiones que hagan tránsito a cosa juzgada respecto de posteriores decretos legislativos, con contenidos normativos coincidentes, ya que “*aunque pueda existir coincidencia literal en cuanto a los contenidos normativos juzgados y respecto del parámetro de control, cada decreto legislativo tiene identidad causal propia, que radica en las circunstancias en las que fue expedido y en los motivos en los que se fundó. Ello implica que, a diferencia de lo que ocurre en el control rogado en el que la cosa juzgada se constituye por la identidad de dos elementos, norma juzgada y parámetro de control, la cosa juzgada del control realizado respecto de decretos legislativos involucra un elemento adicional, que consiste en la causa de la norma. Por lo tanto, en el control de decretos legislativos las decisiones que se profieran, no inhiben la competencia de la Corte Constitucional para desarrollar integralmente el control automático, por no existir la triple identidad que conformaría la cosa juzgada y, por lo tanto, por tratarse de un asunto diferente al previamente juzgado. Por lo tanto, es perfectamente posible que se profieran decisiones distintas respecto de contenidos normativos idénticos, en razón de las particularidades causales de cada decreto legislativo*”.

pertinentes frente al contexto jurídico y fáctico en el que fue expedido el decreto legislativo objeto del presente control.

62. Las normas de los Decretos Legislativos 438 y 551 de 2020 resultan equivalentes en tanto que establecen: (i) la exención al IVA en todo el territorio nacional, sin derecho a devolución y/o compensación (art. 1); (ii) la posibilidad de imputar los saldos generados en las declaraciones del IVA a las declaraciones de períodos siguientes, así como la imposibilidad de devolución o compensación de impuestos (art. 1 par. 1); (iii) el derecho a impuestos descontables en el IVA, previo cumplimiento de lo establecido en el artículo 485 del ET (art. 1, par. 2); (iv) la facturación de las operaciones exentas, con inclusión de una leyenda descriptiva (art. 2, num. 2.1.); (v) la aplicación de la exención sujeta a la importación, venta y entrega dentro del término de duración de la medida (art. 2, num. 2.2.); (vi) el deber de rendir un informe detallado de las ventas y de las declaraciones de los bienes importados, con corte a último día del mes, dentro de los 5 primeros días del mes siguiente, con destino a la DIAN (art. 2, nums. 2.3. y 2.4.); (vii) la previsión de las consecuencias del incumplimiento de los deberes contemplados en los numerales 2.1. y 2.2. del artículo 2, particularmente, la inaplicación de la exención y la consecuente aplicación del régimen ordinario dispuesto en el ET (art. 3, inc. 1); (viii) igualmente, la consecuencia del incumplimiento de los deberes de reporte contemplados en los numerales 2.3. y 2.4., de la presentación extemporánea de los mismos o del aporte de información errada, que consiste en la imposición de la sanción establecida en el artículo 651 ET (art. 3, inc 2). Todas estas disposiciones fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-159 de 2020, por lo que la presente sentencia acudirá a los razonamientos allí realizados, para llegar a tal conclusión.

63. De otro lado, existen en el Decreto Legislativo 551 de 2020 normas que se diferencian de las contenidas en el Decreto Legislativo 438 de 2020, por lo que ameritan un estudio a profundidad. En primer lugar está la temporalidad de la exención que dispone el decreto bajo estudio, pues se señaló, en esta oportunidad, que la exención se extendería por el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19. Asimismo, el listado de bienes cobijados por esta exención comprende 187 elementos adicionales, y, tal como lo señaló el ICDT en su intervención, los productos son ahora incluidos de manera general, prescindiéndose de los anexos técnicos que en el Decreto Legislativo 438 calificaban los bienes susceptibles de gozar del beneficio. Finalmente, la tercera diferencia tiene que ver con la leyenda que debe incluirse en la facturación de los bienes objeto de exención, pues pasó de ordenarse incluir la expresión “*Bienes Exentos - Decreto 417 de 2020*”, a obligar la inclusión de la frase “*Bienes Exentos - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020*”. Como se puede apreciar de esta comparación, que se detalla en la tabla que se incluye a continuación, las normas de los decretos legislativos 438 y 551 de 2020 guardan estrecha semejanza, situación que será tenida en cuenta al momento de realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos formales y materiales, exigidos para la constitucionalidad de los decretos legislativos, de acuerdo con la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Norma	Decreto Legislativo 438 de 2020	Decreto Legislativo 551 de 2020	Coincidencias	Diferencias
Artículo 1º Bienes	Exención transitoria del impuesto sobre	Bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las	La exención se refiere al IVA y	Duración de la medida: La primera exención

cubiertos por la exención	las ventas -IVA. Por el término de duración de la emergencia de que trata el Decreto 417 de 2020, estarán exentos del impuesto sobre las ventas -IVA, en la importación, y en las ventas en el territorio nacional sin derecho a devolución y/o compensación, los siguientes bienes siempre y cuando se cumplan las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo que hace parte integral del presente Decreto Ley (SIC: Se declaran exentos 24 bienes.	ventas -IVA. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, estarán exentos del impuesto sobre las ventas -IVA, en la importación y en las ventas en el territorio nacional sin derecho a devolución y/o compensación los siguientes bienes. Se declaran exentos 211 bienes.	comprende tanto la importación como la venta de los bienes en el territorio nacional. Se excluye la posibilidad de devolución y/o compensación.	se extendía sólo durante el término del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mientras que la establecida en el presente decreto está atada a la vigencia de la emergencia sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud. Cumplimiento de las especificaciones técnicas: La primera exención ataba la aplicación del beneficio al cumplimiento de condiciones técnicas establecidas en un anexo, mientras que en el decreto que se analiza, no existe tal requerimiento. Listado de bienes: El decreto bajo estudio comprende los 24 bienes exentos por el Decreto Legislativo 438 de 2020, pero adiciona 187 bienes a la exención.
Parágrafos del artículo 1° Saldos a	Parágrafo 1. Los saldos a favor generados en las declaraciones tributarias del	Parágrafo 1. Los saldos a favor generados en las declaraciones tributarias del	Los contenidos de los dos primeros parágrafos	El parágrafo 3 del Decreto 438 de 2020 no se incluye en el decreto objeto de

favor e impuestos descontables	impuesto sobre las ventas -IVA, podrán ser imputados en las declaraciones de los períodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser objeto de devolución y/o compensación. Parágrafo 2. El responsable del impuesto sobre las ventas -IVA, que enajene los bienes exentos de que trata el presente artículo durante el término de la emergencia económica, social y ecológica, tiene derecho a impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA, siempre y cuando cumpla con los requisitos consagrados en el Estatuto Tributario y en especial el artículo 485 de dicho Estatuto. Parágrafo 3. Los bienes que a la fecha de expedición de este Decreto Ley (SIC) sean exentos o excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA, de conformidad con el Estatuto Tributario, mantendrán el tratamiento tributario de bienes exentos o	impuesto sobre las ventas -IVA- podrán ser imputados en las declaraciones de los períodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser objeto de devolución y/o compensación. Parágrafo 2. responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- que enajene los bienes exentos de que trata el presente Decreto Legislativo, tiene derecho a impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA, siempre y cuando cumpla con los requisitos consagrados en el Estatuto Tributario y en especial en el artículo 485 de dicho Estatuto.	son idénticos, sin perjuicio de la diferencia de duración de la medida.	control.
--	---	--	--	-----------------

	excluidos, conforme con las disposiciones vigentes.			
Artículo 2º Condiciones y procedimiento de aplicación de la exención	Artículo 2. Condiciones de aplicación. Para efectos de la aplicación de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el artículo 1 del presente Decreto Ley (SIC) deberán cumplir con el siguiente procedimiento: 1. Al momento de facturar la operación de venta de bienes exentos durante el término de la emergencia económica, social y ecológica, a través de los sistemas de facturación vigentes, el facturador deberá incorporar en el documento una leyenda que indique: "Bienes Exentos - Decreto 417 de 2020". 2. La importación, la venta y la entrega de los bienes deberá realizarse dentro del plazo establecido en el artículo 1 del presente Decreto Ley (SIC). 3. El responsable impuesto sobre las	Artículo 2. Condiciones de aplicación. Para efectos de la aplicación de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, los responsables del impuesto sobre las ventas -IVA- deberán cumplir con el siguiente procedimiento: 2.1. Al momento de facturar la operación de venta de bienes exentos, y durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, a través de los sistemas de facturación vigentes, el facturador deberá incorporar en el documento una leyenda que indique: "Bienes Exentos - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020". 2.2. La importación,	Facturación de las operaciones exentas, con inclusión de una leyenda descriptiva. La aplicación de la exención sujeta a la importación, venta y entrega dentro del término de duración de la medida establecida para cada decreto. Deber de rendir informe detallado de las ventas, con corte a último día del mes, dentro de los 5 primeros días del mes siguiente, con destino a la DIAN. Deber de rendir informe detallado sobre las declaraciones de bienes importados, con corte a	Numeración. Inclusión, en el decreto objeto de control, de la frase “del 17 de marzo” en la leyenda indicativa de aplicación de la exención.

	ventas -IVA, deberá rendir un informe de ventas con corte al último día de cada mes, el cual deberá ser remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas IVA, que efectúa la venta exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detallen las facturas o documentos equivalentes, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien, y valor de la operación. 4. El responsable impuesto sobre las ventas -IVA, deberá rendir un informe de las declaraciones de los bienes importados y amparados con la exención del impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el artículo 1 del presente Decreto Ley (SIC), con corte al último	la venta y la entrega de los bienes deberá ser realizada dentro del plazo establecido en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo. 2.3. El responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- deberá rendir un informe de ventas con corte al último día de cada mes, el cual deberá ser remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- que efectúa la venta exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detallen las facturas o documentos equivalentes, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien y valor de la operación. 2.4. El responsable impuesto sobre las ventas -IVA- deberá rendir un informe de las declaraciones de los bienes importados y amparados con la exención del	último día del mes, dentro de los 5 primeros días del mes siguiente, con destino a la DIAN.	
--	---	--	--	--

	día de cada mes, el cual deberá ser remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas, que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas -IVA, que efectúa la importación exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detalle: la declaración de importación, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien, valor de la operación, y el número de la factura del proveedor del exterior.	impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, con corte al último día de cada mes, el cual deberá ser remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- que efectúa la importación exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detalle: la declaración de importación, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien, valor de la operación y el número de la factura del proveedor del exterior.		
Artículo 3º Consecuencias del Incumplimiento de las condiciones y requisitos	Artículo 3. Incumplimiento de las condiciones y requisitos. El incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 1 y los numerales 1 y 2 del artículo 2 del presente Decreto Ley (SIC), dará lugar a la inaplicación del tratamiento	Artículo 3. Incumplimiento de las condiciones y requisitos. El incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 1 y los numerales 2.1 y 2.2. del artículo 2 del presente Decreto Legislativo dará lugar a la inaplicación del tratamiento	Total correspondencia en las normas	Denominación del decreto

	tributario de bienes exentos del impuesto sobre las ventas -IVA, en la importación y en las ventas en el territorio nacional, de que trata el presente Decreto Ley (SIC), y por lo tanto, la importación y/o la venta, según el caso, estará sujeta al tratamiento tributario conforme con las disposiciones del Estatuto Tributario. El incumplimiento de los deberes de que tratan los numerales 3 y 4 del artículo 2 del presente Decreto Ley (SIC), dará lugar a la sanción de que trata el artículo 651 del Estatuto Tributario. La misma sanción se aplicará cuando la información tenga errores o se presente extemporáneamente.	tributario de bienes exentos del impuesto sobre las ventas -IVA- en la importación y en las ventas en el territorio nacional de los bienes de que trata el presente Decreto Legislativo, y por lo tanto la importación y/o la venta, según el caso, estará sujeta al tratamiento tributario conforme con las disposiciones del Estatuto Tributario. El incumplimiento de los deberes de que tratan los numerales 2.3 y 2.4. del artículo 2 del presente Decreto Legislativo dará lugar a la sanción de que trata el artículo 651 del Estatuto Tributario. La misma sanción se aplicará cuando la información tenga errores o se presente extemporáneamente.		
--	---	---	--	--

64. En la sentencia C-159 de 2020, la Corte Constitucional llevó a cabo el control automático e integral del Decreto Legislativo 438 de 2020, encontrando que superaba los requisitos formales y materiales aplicables a este tipo de normas, por lo que fue declarado exequible. La Corte abordó el estudio agrupando lógicamente las normas en dos conjuntos: el primero atinente a la exención del IVA de productos médicos y sanitarios (arts. 1 a 3) y el segundo relacionado con el régimen tributario especial (art. 4). En ambos casos, encontró que las medidas adoptadas contribuían a controlar y minimizar los efectos nocivos de la crisis generada por la pandemia, de un lado, porque disponer la exención del IVA contribuía a reducir el valor en la importación y adquisición de bienes indispensables para la adecuada atención médica y hospitalaria de los padecimientos causados por el COVID-19, y de otro, porque de la extensión de plazos para que las entidades sin ánimo de lucro pudieran cumplir los requisitos para

acceder al Régimen Tributario Especial atendían los efectos de los confinamientos y las dificultades institucionales causados por la pandemia, que afectaban a dichas entidades. Esta verificación llevó a la Corte a considerar superados los juicios de finalidad, conexidad, necesidad fáctica, motivación suficiente y proporcionalidad.

65. De otro lado, se apreció que las medidas del Decreto Legislativo 438 de 2020 no afectaban, suspendían o desconocían derechos fundamentales, generaban alteración de los balances institucionales o contravenían normas constitucionales, de manera que se superaban los juicios de no discriminación, intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica. La sentencia C-159 de 2020 resaltó que la Corte Constitucional, en varias ocasiones, ya había avalado medidas análogas a las estudiadas, que preveían exenciones de IVA en estados de emergencia. Igualmente, que el decreto analizado se basaba en finalidades constitucionales importantes, como asegurar la adecuada atención en salud de la población y garantizar el cumplimiento de los procedimientos y requisitos tributarios para el acceso a beneficios. De otro lado, los impactos derivados de la aplicación de las medidas no resultaban exagerados o trasgresores de límites impuestos por normas superiores.

66. Finalmente, la sentencia C-159 de 2020 evidenció que las medidas del Decreto Legislativo 438 de 2020 requerían de una modificación normativa de rango legal, especialmente porque las alternativas ordinarias, aplicables a tiempos de normalidad, no eran capaces de responder con la prontitud y contundencia requeridas por la pandemia. Se superaban así los juicios de subsidiariedad e incompatibilidad.

F. LA CORTE CONSTITUCIONAL CONSIDERA QUE EL DECRETO LEGISLATIVO 551 DE 2020 CUMPLE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES QUE DETERMINAN SU VALIDEZ

67. Como ya se mencionó, la Corte Constitucional ha establecido que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos tiene por objeto evaluar si tales instrumentos normativos cumplen los requisitos, formales y materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y en la jurisprudencia constitucional.

68. En este orden de ideas, se procederá, en primer lugar, con el estudio de los requisitos formales del decreto legislativo bajo examen:

Requisito	Cumplimiento		Consideraciones de la Sala Plena
	SI	NO	
1. Suscripción por el Presidente de la República y sus ministros	X		El decreto legislativo se encuentra debidamente suscrito. Está firmado por el Presidente de la República y los ministros del Interior; Hacienda y Crédito Público; Justicia y del Derecho; Defensa Nacional; Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Trabajo; Minas y Energía; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; Cultura;

Requisito	Cumplimiento		Consideraciones de la Sala Plena
	SI	NO	
			Ciencia; Tecnología e Innovación y Deporte Es importante destacar que, tal como lo señaló el Procurador General de la Nación en su concepto, el Decreto Legislativo 551 de 2020 fue suscrito por Carlos Holmes Trujillo García, actuando como Ministro de Relaciones Exteriores <i>Ad Hoc</i>. Sobre esto, es importante destacar que en sesión virtual del 14 de abril de 2020 se aceptó el impedimento manifestado por Claudia Blum de Barberi para firmar el Proyecto de Decreto Legislativo “<i>Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</i>”, a raíz de lo cual se expidió el Decreto 549 de 2020, a través del cual se nombró en su reemplazo, como Ministro <i>Ad Hoc</i>, al ministro Trujillo García²², para efectos de la suscripción del decreto bajo estudio. Se verifica, por lo tanto, el cumplimiento del requisito
2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia	X		El Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica fue declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por un período de treinta días. Por su parte, el Decreto Legislativo 551 de 2020 fue expedido el 15 de abril del mismo año. Dicho decreto invocó la declaratoria del estado de excepción, como fundamento para su expedición, por lo que, en lo que concierne al control formal, fue expedido en desarrollo del estado de excepción. Igualmente, su expedición ocurrió dentro de la vigencia del estado de excepción, ya que esta finalizó el 16 de abril de 2020.
3. Existencia de motivación	X		El decreto bajo control expone veinticuatro considerandos que formalmente enuncian las razones y causas que justifican su expedición y explican las medidas adoptadas.
4. Determinó su ámbito territorial de aplicación	X		Aunque expresamente no existe determinación de su ámbito de aplicación, se cumple este requisito formal ya que, por una parte, la declaratoria del estado de excepción en el que la norma se funda, se

Requisito	Cumplimiento		Consideraciones de la Sala Plena
	SI	NO	
			predica de todo el territorio nacional y, por otra parte, en su motivación, sin excluir zonas del país respecto de las medidas tributarias que se adoptan, el decreto legislativo hace referencia a circunstancias predicables de todo el territorio nacional. Por lo tanto, se entiende cumplido este requisito formal.

69. En consecuencia, la Corte evidencia que el Decreto Legislativo 551 de 2020 cumple los requisitos formales de constitucionalidad. Además, si bien no ostentan la calidad de requisitos formales de validez de los decretos legislativos, la Corte advierte que (i) este decreto legislativo fue debida y oportunamente enviado a la Corte Constitucional. En efecto, el día 16 de abril fue enviado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a esta corporación para someterlo al control automático de constitucionalidad, justo al día hábil siguiente a su expedición; y (ii) no resultaba necesario el envío del informe a los Secretarios Generales de la ONU y la OEA, por cuanto, tal como se expondrá más adelante, el Decreto Legislativo 551 no contiene limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales.

70. A continuación, se procederá a realizar la verificación y estudio de los requisitos materiales.

71. De conformidad con lo previsto en la sección II.D. de la presente sentencia, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado De Emergencia Económica, Social y Ecológica comprende los siguientes juicios, cuyo contenido fue explicado previamente: (i) finalidad; (ii) conexidad material; (iii) motivación suficiente; (iv) ausencia de arbitrariedad; (v) intangibilidad; (vi) no contradicción específica; (vii) incompatibilidad; (viii) necesidad; (ix) proporcionalidad; y (x) no discriminación.

72. Debido a que todas las normas del Decreto Legislativo 551 de 2020 se encaminan a un solo propósito, cual es establecer la exención y proveer los mecanismos para hacerla operativa, **la Sala estudiará de manera conjunta las disposiciones del mencionado decreto, y cuando sea del caso, emprenderá valoraciones particulares de las medidas incorporadas en el decreto enjuiciado.** También, tal como se señaló anteriormente, se retomará el precedente sentado por la Corte Constitucional en la sentencia C-159 de 2020, cuando las medidas y los parámetros de valoración se correspondan con los analizados en la mencionada sentencia.

Juicio	Cumplimiento		Consideraciones de Sala Plena
	SÍ	NO	
Finalidad	X		Las normas contenidas en el articulado del decreto objeto de control se dirigen a impedir la extensión de los efectos negativos generados por la pandemia por el Coronavirus COVID-19, es decir, atienden las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Continuación del juicio de finalidad		El Gobierno Nacional expuso dos causas generales que condujeron a la declaratoria del estado de excepción: las sanitarias y las económicas. Estas dos circunstancias, que fueron valoradas por la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 2020, motivaron también la expedición del Decreto Legislativo 551 de 2020, pues la exención tributaria que allí se prevé, busca evitar impactos negativos para la salud, por una posible escasez de productos e insumos necesarios para la contención del virus y el tratamiento de los enfermos por COVID-19, al mismo tiempo que persigue mitigar los efectos económicos negativos en la adquisición de los mismos. En efecto, la medida tributaria contribuye, desde el punto de vista económico, a incidir de manera favorable en los precios de los bienes, para facilitar el acceso a los mismos, tanto para los habitantes del territorio colombiano, como para las entidades encargadas de prestar el servicio de salud. Gran parte de las pruebas aportadas por el Gobierno se dirigió a mostrar la importancia de cada uno de los 211 productos exentos del IVA para el manejo de las diversas fases de la epidemia, desde la prevención hasta el tratamiento de los enfermos y tanto en escenarios ambulatorios como hospitalarios. En este sentido, la exención se enfoca en productos que tienen como propósito la atención sanitaria, y aunque algunos de ellos, como jabones, alcoholes antisépticos, espumas hospitalarias o algodones podrían parecer de uso general, la realidad es que tienen una clara relación con la contención del COVID-19, teniendo en cuenta que su utilización extra hospitalaria, incluso cotidiana, es considerada como una medida adecuada de higiene para la prevención del contagio con el virus. Igualmente, sería ilusorio exigir que se demuestre, caso a caso, que dichos insumos serán utilizados, en concreto, para atender la crisis sanitaria. Es importante destacar la especial presión en materia de demanda generada por el vertiginoso ritmo de contagio del Coronavirus, que ha obligado a las personas a comprar más bienes de este tipo, generando con ello la necesidad de asegurar una oferta estable y suficiente. Así, una exención tributaria sobre productos focalizados en la atención de la enfermedad causada por el COVID-19 permite paliar los efectos económicos negativos de la pandemia. De un lado, el beneficio tributario tendrá un efecto de disminución de los precios finales de adquisición de los productos, facilitando que aquellos más golpeados en su mínimo vital por la crisis, puedan acceder a los implementos para la prevención del contagio y el tratamiento de la enfermedad. El sistema de salud también se beneficia, pues el estrés al que está siendo sometido por
--------------------------------------	--	---

		el incremento inusitado en la demanda de servicios es paliado por los precios más bajos de los insumos necesarios para el manejo de los pacientes. Desde el lado de la oferta, tal como lo señala ANALDEX en su intervención, el beneficio tributario permitirá incentivar que los proveedores y comercializadores existentes aseguren una provisión adecuada de bienes que se requieren para el manejo de la enfermedad, además de aminorar las barreras para que nuevos agentes se sumen a la provisión de los implementos enlistados. Es importante retomar las consideraciones expuestas por la Corte en la sentencia C-159 de 2020, en tanto las medidas tributarias dispuestas en el decreto deben ser analizadas de manera conjunta, pues “[l]os condicionamientos establecidos para la implementación de la medida, en cuanto a requisitos de facturación e informes, resultan necesarios para lograr la efectividad de la medida”, de modo que la exención del IVA se complementa con los instrumentos administrativos contemplados en la norma para conseguir eficacia y control en el reconocimiento del beneficio. Debido a lo anterior, y en línea con el precedente establecido por esta Corte, se concluye que las medidas contenidas en el decreto legislativo cumplen el requisito de finalidad, pues van dirigidas a proteger el derecho a la salud, prevenir y mitigar el riesgo de expansión del virus, mitigar el efecto económico de la pandemia e incentivar que exista una oferta suficiente y accesible de insumos para la población, en general, y el sistema de salud, en particular.
Conexidad material	X	Las medidas establecidas en el Decreto 551 de 2020 son internamente conexas, en tanto que guardan relación con los considerandos desarrollados en su parte motiva. Las motivaciones concretas para la adopción de la exención y las medidas administrativas conexas se encuentran en los considerandos 21 a 25 del Decreto 551. En ellos se indica: (i) la necesidad de “<i>tomar medidas de carácter tributario que reduzcan el valor en la importación y adquisición de bienes e insumos en el territorio nacional, indispensables para la prestación de los servicios médicos de los pacientes que padezcan el Coronavirus COVID-19 y para la atención preventiva de la población colombiana sobre esta pandemia</i>”; (ii) que “<i>se requieren con urgencia unos bienes e insumos médicos indispensables para conjurar las causas que motivaron la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, e impedir la extensión de sus efectos, se requieren adoptar</i>

Continuación del juicio de conexidad material		<i>medidas tendientes a facilitar su adquisición”; (iii) “[q]ue los 211 bienes listados en el presente Decreto Legislativo son necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento del Coronavirus COVID-19, por lo que la facilitación de su importación y venta en el territorial nacional es una acción necesaria para garantizar el abastecimiento y la disponibilidad de bienes e insumos médicos necesarios e indispensables para hacer frente a la Emergencia Sanitaria”</i>. Igualmente, se hace alusión a que en el artículo 477 del ET se consagran las exenciones al IVA, que no podrá haber devolución y/o compensación y que el presente decreto prolonga la exención establecida en el Decreto 438 de 2020 para productos de igual característica. De acuerdo con lo anterior, el establecimiento de una exención del IVA para 211 productos, necesarios para la contención de la infección y el tratamiento de los pacientes enfermos, realiza el propósito delineado en las consideraciones del decreto. Con la norma se facilita el acceso e incentiva la provisión adecuada de los bienes. El mecanismo escogido en este caso por el Gobierno consistió en replicar el régimen y esquema normativo de exención, ya desarrollado por el Decreto 438 de 2020, pero ahora extendido a 187 insumos adicionales. Esta configuración normativa (exención transitoria del IVA, condiciones de aplicación y consecuencias por el incumplimiento de los requisitos) tiene, por lo tanto, una relación directa y evidente con las consideraciones expuestas en la parte motiva del decreto objeto de estudio, por lo que se entiende cumplido el requisito de conexidad interna. Es importante agregar que la decisión de disponer que la exención del IVA se prolongue durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social también atiende a la motivación desarrollada por el Gobierno. Es claro que la expansión de la infección superó la duración del Estado de Emergencia, persiste y proyecta prolongarse por un tiempo adicional. Desde este punto de vista, la duración de la medida parece compatible con los propósitos de garantizar la oferta y facilitar el acceso a dichos productos. También se evidencia el cumplimiento del requisito de conexidad externa, pues las normas del presente decreto se relacionan de manera estrecha con las causas que motivaron la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica. Como se señaló antes, el conjunto de medidas para la aplicación de la exención del IVA para 211 productos se
--	--	--

		relaciona tanto con el eje de salud, como con el eje económico de las motivaciones del Decreto 417 de 2020. Elementos relacionados con la velocidad de propagación de la enfermedad causada por el COVID-19, la alta tasa de contagio para Colombia, la poca preparación del sistema de salud y la necesidad de incrementar la oferta de las unidades de cuidado intensivo son atendidos por la norma analizada, al facilitar el acceso de la población a elementos de protección y desinfección. Asimismo, insumos y productos médicos contribuyen a mejorar el diagnóstico, tratamiento y recuperación de los pacientes afectados por la enfermedad. En materia económica, el Decreto 417 de 2020 contempló de manera explícita la necesidad de analizar todas las medidas tributarias para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, incluidos los beneficios y alivios. Igualmente, se tomó en consideración el impacto en la protección del sector salud de las medidas tributarias, como las establecidas en el Decreto Legislativo 551 de 2020. Tal como se señaló respecto de la exención tributaria contenida en el Decreto Legislativo 438 de 2020, es claro que en este caso <i>“la exención tributaria para un listado de bienes necesarios para la atención médica de los pacientes con COVID-19 encuentra un vínculo directo y específico con el Decreto 417 de 2020 por cuanto, tal como se pudo establecer de las pruebas enviadas por [la Presidencia de la República], los bienes exentos son indispensables para la atención de las personas con síntomas graves generados por el COVID-19 que requieran hospitalización, así como para la implementación de nuevos espacios hospitalarios para atención de neonatos, en vista de la posible ocupación de los espacios actualmente disponibles por la necesidad de atender pacientes con el virus de la pandemia”</i>²³. Por las anteriores consideraciones, se estima que las medidas adoptadas en el decreto legislativo objeto de control son congruentes con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y, en este sentido, se satisface el requisito de conexidad material externa.
Motivación suficiente	X	En reiterada y reciente jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que para el análisis del requisito de motivación suficiente resulta indispensable tener en cuenta el propósito y efecto de la norma analizada²⁴. Así, medidas, tales como, (i) aquellas que limitan derechos constitucionales (art. 8 de la LEEE), imponen al Gobierno Nacional la explicación detallada de las razones que justifican tal limitación (<i>examen estricto</i>); (ii) aquellos

		decretos que no contienen medidas restrictivas del ejercicio de derechos fundamentales, implican que el juicio de motivación suficiente sea menos exigente, aunque el Gobierno debe exponer, al menos, una justificante de las medidas que se adoptan (<i>examen intermedio</i>); y (iii) en aquellos casos en los que la medida adoptada se limita a asuntos instrumentales u operativos, se exige simplemente que el Gobierno Nacional enuncie los fundamentos constitucionales o legales que sustentan la adopción de las medidas (<i>examen leve</i>). Como el objeto del presente decreto legislativo no consiste en suspender derechos fundamentales, aunque accesoriamente contiene disposiciones meramente operativas, el examen a aplicar es el intermedio, por lo que se habrá de verificar la existencia de, al menos, una justificante para la adopción de las medidas. Como se señaló en el examen de conexidad material interna, la necesidad de proveer a la población de implementos accesibles para prevenir el contagio, la importancia de contar con insumos médicos necesarios para el tratamiento de los enfermos, la necesidad de asegurar la provisión de bienes necesarios para la atención la pandemia y la de estabilizar la demanda de los mismos, evidencian que la medida tributaria adoptada está respaldada por una motivación suficiente. Estas mismas consideraciones motivaron a la Corte en la sentencia C-159 de 2020 a declarar superado este requisito al encontrar que las consideraciones del decreto “<i>explica[n] detalladamente las razones por las cuales se hace indispensable acudir a las medidas dispuestas, en particular, por la urgencia de facilitar el abastecimiento hospitalario de los bienes incluidos en el listado del artículo primero, para lo cual se establece una exención tributaria que tendría como efecto el abaratamiento de la venta e importación de productos necesarios para la atención de pacientes con COVID-19</i>”. Es importante destacar que las medidas relacionadas con las condiciones de aplicación y las consecuencias por el incumplimiento de los requisitos asociados con el beneficio tributario hacen parte de su régimen normativo, teniendo una relación directa con la motivación de la medida, pues le dan eficacia y operatividad a la exención. En consideración de lo anterior, el decreto legislativo bajo control responde a la exigencia de suficiente motivación.
Ausencia de arbitrariedad	X	El Decreto Legislativo 551 de 2020 (i) no suspende ni afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los ciudadanos; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público; y (iii) tampoco suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Esto por cuanto se limita a establecer una exención, las condiciones

		de aplicación de la misma y las consecuencias por el incumplimiento de los requisitos, es decir, un régimen tributario para la aplicación de un beneficio relativo al impuesto sobre las ventas. Aún más, podría decirse que las medidas tributarias dispuestas en el presente decreto contribuyen a la realización de derechos fundamentales, pues facilitan el acceso de la población a implementos necesarios para conservar la salud y la vida, garantizan la provisión en el mercado de los mismos y contribuyen a que el servicio público de salud se preste de manera más eficiente, a pesar de la pandemia. Estas motivaciones, adicionalmente, alejan el régimen de la exención del capricho, pues a pesar de que existe una amplia facultad de configuración para el legislador extraordinario frente a las medidas tributarias, la exención y su régimen se presentan razonables desde los enfoques económicos y sanitarios. Igualmente, la importancia de que el beneficio tributario no sea abusado y que se cumplan unos mínimos en materia de control, encuentran razón en la necesidad de disponer herramientas administrativas que le otorguen eficacia y operatividad al beneficio. De esta manera, encuentra la Corte Constitucional que, en lugar de constituir medidas arbitrarias, las normas contenidas en el decreto legislativo bajo control materializan principios del sistema tributario, tales como el de equidad y eficiencia. Igualmente, las medidas previstas para realizar el adecuado control de la exención, desarrollan los principios de eficacia y transparencia, propios del ejercicio de la función administrativa. Por lo anterior se acogerá el precedente sentado por la Corte en la sentencia C-159 de 2020²⁵ en materia de superación del juicio de no arbitrariedad y, por lo tanto, este requisito también se supera para el Decreto Legislativo 551 de 2020.
Intangibilidad	X	Tal como se señaló en la sentencia C-159 de 2020, una medida como la exención establecida en el Decreto Legislativo 551 de 2020, <i>“no suspende ni limita derecho constitucional alguno, y mucho menos aquellos derechos o sus garantías, respecto de los cuales la Carta política en el artículo 214, y los tratados a que hace referencia el artículo 93 superior, señalan que no podrán ser suspendidos en estados de excepción”</i>. Por el contrario, el decreto bajo examen pretende la eficacia de los derechos a la salud, la vida y el mínimo vital de la población, al tiempo que promueve la eficiente prestación del servicio público de salud. En estos términos, se concluye que la norma supera el juicio de intangibilidad.

No contradicción específica	X	El artículo 215 de la Constitución reconoce, de manera expresa, que en vigencia del Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional tiene la facultad de “<i>establecer nuevos tributos o modificar los existentes</i>”. Este reconocimiento compagina con lo dispuesto en el artículo 338 de la norma superior, pues aunque señala que será el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales quienes pueden imponer tributos, establece que tal facultad se ejerce en tiempos de paz. Sistemáticamente leída, la norma constitucional indica que los poderes que ordinariamente corresponden al Congreso de la República se trasladan extraordinaria y temporalmente al ejecutivo, quien puede adicionar o reconfigurar los tributos existentes. En el escenario de la excepción, los principios tributarios continúan rigiendo, de modo que se exige que la norma tributaria establecida preserve la justicia, la progresividad, la equidad y la legalidad del sistema tributario, es decir, desde una visión de conjunto. En materia de legalidad, es claro que el centro de producción normativa cambia, tomando protagonismo no el Congreso de la República sino el Gobierno Nacional, pero sigue siendo fundamental que en la norma con rango legal se determinen de manera directa los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas, ateniendo las particularidades de las especies tributarias. Asimismo, la claridad y la certeza para el contribuyente del contenido y alcance de la norma tributaria siguen siendo fundamentales. En suma, puede decirse que las limitaciones y facultades que se aplican normalmente al legislador se predicen, en vigencia de los estados de excepción, del Presidente de la República. En este punto, valga decir que tanto por el reconocimiento expreso que hace el artículo 215 de la Constitución, de la facultad para modificar y crear tributos, como porque tal holgura aplica también para el legislador en situaciones de normalidad, en asuntos tributarios sigue existiendo una amplia facultad de configuración, que debe preservarse, eso sí, teniendo en cuenta los límites constitucionales que siempre deben atender las normas tributarias.
Continuación del juicio de no contradicción específica		El Decreto Legislativo 551 de 2020 es un desarrollo de las facultades gubernamentales en materia tributaria, pues comporta la modificación del IVA, que por virtud de la norma analizada contiene 211 productos exentos del gravamen, tanto para la importación como para la comercialización de los bienes. El decreto, como se señaló anteriormente, contiene también disposiciones administrativas relacionadas con las condiciones de

		aplicación de la exención y las consecuencias del incumplimiento de los requisitos establecidos. Teniendo en cuenta estas consideraciones, no encuentra esta Corte que la norma tributaria analizada se oponga a las normas constitucionales aplicables en materia tributaria, pues con la implementación de la presente exención se preservan los principios que rigen el sistema. Aún más, y dado que la norma prevé un tratamiento tributario de excepción, es de destacar que el propósito perseguido por la exención no está prohibido por la Constitución, y es evidente que el mecanismo dispuesto por el legislador extraordinario es conducente para la realización de las finalidades de abaratar el costo de bienes necesarios para la prevención y tratamiento de la enfermedad causada por el COVID-19, asegurar la oferta de productos y favorecer la adecuada prestación del servicio público de salud. En este punto, es importante atender la intervención de la Universidad Libre de Bogotá, que solicitó el condicionamiento del numeral 2.1. del artículo 2 del decreto, para que la leyenda que se debe incluir en la facturación de los bienes objeto de exención sea complementada con la expresión “<i>Decreto 551 de 15 abril de 2020</i>”, con el fin de garantizar el principio de legalidad y la seguridad jurídica. Frente a esto, es importante recordar la prueba remitida por la Presidencia de la República, en la que se indica que las medidas de control que dispone la norma permiten llevar un seguimiento adecuado, estricto y detallado de las operaciones que se efectúan bajo la exención, lo que permite identificar una fundamentación fuerte en torno a la razonabilidad de la medida, en su concepción original. En este sentido, no es posible apreciar una razón de rango constitucional que obligue a la inclusión del contenido solicitado, valorándose especialmente el criterio de suficiencia expuesto por el Gobierno. Desde este punto de vista, se encuentra que el régimen plasmado en el Decreto Legislativo 551, con las medidas administrativas para darle operatividad y asegurar su control para evitar el abuso de la exención, parece atender, en ese marco, a la amplitud de configuración normativa en la materia; al principio tributario de la eficiencia, al disponer instancias de control, y el de legalidad, pues la inclusión de la leyenda en los términos establecidos por la norma es claro y cierto para quien pretenda acceder al beneficio. En consecuencia, no se encuentra oposición de la norma con la Constitución. De otro lado, el Instituto Colombiano del Derecho Tributario – ICDT y la Universidad Libre se refirieron al listado de bienes, pronunciándose sobre su nivel de detalle y nivel de especificación de los productos exentos. Sobre
--	--	--

Continuación del juicio de no contradicción específica		este punto, la argumentación desarrollada por el ICDT indica, respecto de la atención prestada por el legislador extraordinario en materia de legalidad y claridad de la disposición, que “[e]n este caso se describen los bienes en forma genérica, lo que implica que todas las especies comprendidas quedan beneficiadas con la exención, pues no se restringieron por partidas o subpartidas arancelarias, para efectos de la interpretación restrictiva del beneficio”²⁶. Como lo señala el Instituto, y teniendo en cuenta la amplitud de las facultades de configuración del legislador extraordinario en materia de modificación de los tributos, se encuentra que la forma en la que se describen los bienes es adecuada y suficientemente precisa para el cumplimiento del propósito de la norma, especialmente porque resultará claro, tanto para la administración tributaria como para el responsable del IVA, que las especies enlistadas son las que pueden ser objeto de beneficio. También es importante recordar que la Presidencia de la República aclaró que, además de las disposiciones relativas a obligaciones que recaen sobre el responsable del IVA, las instancias de control y sanción que prevé la norma, permitirán a la DIAN, en un ejercicio de verificación de la correcta aplicación de la exención, precaver la mala utilización del beneficio, particularmente. En este sentido, dichos mecanismos de control garantizan que los bienes exentos sean utilizados, exclusivamente, con el fin de atender las necesidades derivadas de la pandemia. Así, la cuestión en torno a la conformidad del listado de 211 bienes con el principio de legalidad se encuentra satisfecha. En lo relativo a la temporalidad de la exención y a la vigencia del régimen que la hace operativa, es necesario considerar que el artículo 1º del decreto legislativo objeto de control prevé que la exención en cuestión estará vigente “<i>Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19</i>”, encuentra la Corte que esta norma podría interpretarse en el sentido de que su vigencia podría extenderse más allá del 31 de diciembre de 2021. Ello, considerando que la emergencia sanitaria a la que se somete la vigencia de estas normas tributarias, cuya declaratoria es de la competencia del Ministerio de Salud y de Protección Social, no tiene límites temporales que concuerden con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, según el cual, respecto de las modificaciones de los tributos existentes “<i>las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente</i>”. Por lo anterior, dicha interpretación deberá ser excluida del ordenamiento
---	--	--

		jurídico a través de la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 1º del decreto legislativo bajo control, en el entendido de que, la exención prevista perderá vigencia al término de la siguiente vigencia fiscal, esto es, podrá extenderse máximo hasta el 31 de diciembre de 2021. Sin embargo, este condicionamiento no obsta para que, en ejercicio de la facultad propia del Congreso de la República, este órgano pueda, si lo considera pertinente, derogar o modificar las medidas tributarias adoptadas mediante el decreto legislativo o, incluso, convertirlas en legislación permanente. El condicionamiento a la exequibilidad de la medida tributaria, resulta imperativa cuando, del decreto legislativo controlado, no surja con claridad que su vigencia es inferior al término de la siguiente vigencia fiscal²⁷ y, por el contrario, existan contenidos normativos que permitan interpretar que su vigencia puede extenderse más allá. Dicho lo anterior, no encuentra esta Corte que el Decreto Legislativo 511 de 2020 se oponga a cualquier otro contenido de la Constitución, o a los tratados integrantes del bloque de constitucionalidad, lo que coincide con el precedente sentado en la sentencia C-159 de 2020, en el que el régimen análogo de exención, establecido mediante el Decreto Legislativo 438 de 2020, superó el juicio de no contradicción específica. Se retoma, de dicha providencia, la consideración en torno a que este tipo de exenciones al IVA han sido declaradas exequibles en el pasado. Se dijo en la sentencia C-159 de 2020 que <i>“es preciso señalar que esta Corte, en reiteradas ocasiones, ya ha examinado y avalado las medidas que prevean exenciones de IVA en estados de emergencia y que adoptan procedimientos, requisitos y consecuencias por el incumplimiento similares a las que se adoptan en el DL 438 de 2020”</i>²⁸, y tal precedente se seguirá en esta ocasión. Resta indicar que la normativa contenida en el Decreto Legislativo 551 de 2020: i) está destinada en forma exclusiva a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (ii) no afecta la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar las medidas allí contenidas; y (iii) no desmejora los derechos sociales de los trabajadores. En razón de todo lo anterior, y luego del condicionamiento de la exequibilidad del artículo 1º del decreto legislativo objeto de control, se da por superado el juicio de no contradicción específica.
--	--	---

Incompatibilidad	X	Aunque el decreto legislativo objeto de control no suspende formalmente la vigencia de ninguna ley, como se indicó en la sentencia C-159 de 2020, mantener el régimen de IVA del 19% para los artículos necesarios para la atención de la pandemia, implicaba la contradicción del ordenamiento vigente con la urgencia por contener la epidemia y mitigar sus efectos. Para reducir los precios de los insumos, incentivar la oferta y promover el acceso a los mismos por parte de los agentes del sistema de salud, se requería establecer el beneficio tributario establecido en el Decreto Legislativo 551 de 2020. De acuerdo con lo señalado anteriormente, las razones para exceptuar del régimen general del impuesto los 211 productos listados en el artículo 1° del decreto objeto de control fueron expuestas en sus considerandos y tienen que ver con la importancia de reducir <i>“el valor en la importación y adquisición de bienes e insumos en el territorio nacional, indispensables para la prestación de los servicios médicos de los pacientes que padezcan el Coronavirus COVID-19 y para la atención preventiva de la población colombiana”</i>, establecer <i>“medidas tendientes a facilitar su adquisición”</i>, e insertar estos bienes en el esquema de funcionamiento de las exenciones al IVA ya establecidas en el Estatuto Tributario. Estas motivaciones explican la razón para sustraer del gravamen general los bienes enlistados, y justifican la excepción dispuesta respecto del régimen general. De otro lado, las medidas las medidas de los artículos 2° y 3°, que contienen <i>“las condiciones, requisitos y sanciones por el incumplimiento de los mismos [representan] herramientas necesarias para lograr la efectividad de la medida, que no se contraponen al derecho vigente, sino que, por el contrario, logran la articulación de la medida con el sistema tributario, puesto que establece[n] que los saldos a favor podrán ser imputados en periodos siguientes sin que haya lugar a compensación o devolución a fin de conservar los recursos del sistema tributario, se establece el ámbito temporal de la medida, se establece un procedimiento para informar correctamente a la DIAN sobre el uso de la exención y se adopta la sanción del ET por el incumplimiento de dicha información lo cual, resulta acorde con el sistema legal colombiano”</i>²⁹. En suma, el régimen de la exención del IVA que se analiza, justificó adecuadamente la excepción en la aplicación del régimen general para 211 bienes necesarios para la atención de los efectos de la pandemia, y permite compatibilizar el esquema de la exención al procedimiento administrativo tributario vigente, sin que se aprecie entonces censura en materia de incompatibilidad.
------------------	---	---

		Acogiendo el precedente sentado por la Corte en la sentencia C-159 de 2020 ³⁰ , este tribunal concluye que el decreto legislativo bajo control cumple la carga argumentativa que exige el artículo 12 de la LEEE, relativo a la motivación de la incompatibilidad de las normas que suspende.
Necesidad	X	La Sala Plena considera que el Presidente de la República no incurrió en error manifiesto de apreciación de los hechos, ni de los instrumentos jurídicos a disposición, respecto de la necesidad de la adopción de las medidas en estudio. En efecto, como se ha indicado en precedencia, el Gobierno percibía la urgencia de: (i) <i>“tomar medidas de carácter tributario que reduzcan el valor en la importación y adquisición de bienes e insumos”</i>; (ii) disponer de <i>“medidas tendientes a facilitar [la] adquisición”</i> de los productos; y (iii) continuar la exención del IVA respecto de los 24 productos cobijados por el Decreto Legislativo 438 de 2020. Para la realización de estos propósitos, se conformó un listado de 211 bienes, los cuales fueron calificados como <i>“necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento del Coronavirus COVID-19”</i>. Se señaló en el decreto que <i>“la facilitación de su importación y venta en el territorial nacional (SIC) es una acción necesaria para garantizar el abastecimiento y la disponibilidad de bienes e insumos médicos necesarios e indispensables para hacer frente a la Emergencia Sanitaria”</i>. En primer lugar, encuentra esta Corte que la apreciación sobre lo requerido para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, desde el punto de vista tributario y del de facilitar el acceso y la provisión de bienes necesarios para la atención de la enfermedad, resulta adecuada. En efecto, la eliminación efectiva de la imposición abarata el costo de acceso al producto, y permite que las personas y, especialmente, aquellas golpeadas por los efectos económicos de la pandemia, puedan aprovisionarse de lo necesario para prevenir el contagio o tratar la enfermedad. Frenar el contagio y proveer a los enfermos, y al sistema de salud que los atiende, con lo necesario para el manejo clínico o ambulatorio de los síntomas de la enfermedad contribuyen, sin duda, a mitigar los efectos de la crisis. Asimismo, la Presidencia de la República indicó, en el proceso RE-234, cuyas pruebas fueron incorporadas al presente trámite, que: <i>“al estar gravados con IVA a una tarifa del 19%, los dispositivos médicos enlistados tienen implícito un sobre costo que, en el marco de la pandemia, es necesario reducir para facilitar la disponibilidad y oportuna para entidades hospitalarias encargadas de la atención y</i>

Continuación del juicio de necesidad		<i>prestación del servicio de salud</i>”. Fácticamente debe señalarse que el efecto de la supresión de la tarifa del IVA para estos productos genera la disminución de sus precios y con ello: (i) favorece el acceso de los consumidores a los productos; (ii) facilita la disponibilidad de implementos para prevenir el contagio y tratar a los enfermos; (iii) beneficia la economía de los prestadores del servicio de salud. De otro lado, los efectos económicos de la pandemia, identificados por el Gobierno al decretar el Estado de Emergencia, apuntan especialmente al eventual impacto en el mínimo vital de las familias y a la afectación en el empleo. Estas circunstancias deterioran el ingreso y pueden llegar a impedir a las personas acceder a los implementos necesarios para contener la pandemia. Bajar los precios de comercialización de los bienes necesarios para el manejo de la enfermedad contribuye decisivamente a disminuir el riesgo de desabastecimiento de estos bienes. Igualmente, la disminución de precios para los prestadores del sistema de salud también ayuda a amortiguar el impacto que puede tener una disminución en las cotizaciones y un aumento de los gastos, por una tasa de atención mayor. Desde el punto de vista fáctico, es posible apreciar que las medidas también consiguen mitigar los efectos de la crisis en su dimensión económica. También es importante destacar que respecto de los 211 bienes incluidos en la lista de bienes exentos, la Presidencia de la República mostró su importancia y papel en el manejo de la enfermedad causada por el COVID – 19³¹. El conjunto de bienes atiende todas las fases de la enfermedad, desde la prevención al manejo hospitalario intensivo, y prevé incluso las complicaciones derivadas de la infección por el virus. Lo anterior indica que la apreciación del Gobierno en la adopción de la medida tiene una relación directa con lo que se requiere para el manejo de la enfermedad, por lo que no se aprecia un error manifiesto en la conformación del listado. Sobre los parágrafos del artículo 1° y los artículos 2° y 3°, se resalta su carácter accesorio e instrumental, pues se establecen para garantizar la eficacia de la exención tributaria, al permitir el control y asegurar la efectividad del beneficio. Por esto, las razones que justifican la necesidad de la exención, se predicen también de las normas de carácter administrativo-tributario, que les son secundarias y que conforman, en su conjunto el régimen tributario. En este sentido, la exclusión de la posibilidad de solicitar la devolución y la compensación y, en su lugar, autorizar la imputación a futuras declaraciones, es una medida necesaria para evitar la congestión de los procedimientos
---	--	---

Continuación del juicio de necesidad		tributarios y, permitir así, que puedan realizarse de manera eficiente, otro tipo de devoluciones que sí se encuentran autorizadas durante la emergencia. Visto lo anterior, y tomando en cuenta el precedente jurisprudencial en materia de necesidad fáctica de exenciones del IVA en estados de emergencia, especialmente la sentencia C-159 de 2020 que encontró las medidas análogas a la estudiadas del Decreto Legislativo 438 de 2020 necesarias desde el punto de vista fáctico³², encuentra este tribunal que se supera el juicio de necesidad fáctica o de idoneidad de la medida. En materia de necesidad jurídica o subsidiariedad se retoman las consideraciones de la sentencia C-159 de 2020, pues son perfectamente predicables del análisis del Decreto Legislativo 551 de 2020. En dicha providencia se constató que <i>“el Gobierno no contaba con medios ordinarios para establecer la exención transitoria del IVA allí dispuesta, puesto que la competencia para establecer este tipo de beneficios tributarios es del Congreso en aplicación del principio de legalidad del tributo (arts. 150-12 y 338 C.P.). En este sentido, la Corte constata que la medida satisface el requisito de necesidad jurídica de la medida”</i>³³. Lo anterior tiene que ver con lo que se señaló en el análisis de no contradicción específica, en el que se destaca que el papel que cumple el Congreso de la República en la configuración del tributo en tiempos de paz, es asumido en los estados de excepción por el Gobierno, el que continúa sujeto a los principios constitucionales que rigen el sistema tributario. Como indicó la Corte en las sentencias precedentes, el principio de legalidad tributaria impone que tanto el establecimiento de tributos nuevos, como la modificación de los existentes, se adopten por medio de normas de rango legal. La misma exigencia de legalidad se predica de las exenciones tributarias como las aquí establecidas y de los procedimientos administrativos conexos a la exención, de modo que no le quedaba al Gobierno otro camino que el de los decretos legislativos para el establecimiento del régimen tributario que hiciera posible la reducción a 0% de la tarifa de IVA imponible a los 211 bienes del listado. En consecuencia, concluye esta Corte que el Decreto Legislativo 551 de 2020 supera el juicio de necesidad.
Proporcionalidad	x	El artículo 13 de la LEEE exige que las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia sean proporcionadas frente a la gravedad de la crisis y que la limitación de derechos y libertades sea la estrictamente necesaria para afrontar la emergencia.

		En primer lugar, debe señalarse que, en consonancia con lo establecido frente a los juicios de motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, las normas del Decreto Legislativo 551 de 2020 no comportan la limitación de derechos fundamentales. Es claro que la exención tributaria bajo examen genera una disminución en el recaudo tributario, base para la financiación del gasto público, razón por la cual, es necesario examinar si tal exención, con las consecuencias tributarias que acarrea, es proporcionada al beneficio que se pretende obtener. El examen de proporcionalidad debe tener en cuenta que (i) el establecimiento de una exención para facilitar el acceso a insumos y productos necesarios para la atención de la enfermedad causada por el COVID-19, incentivar a los productores y comercializadores para mejorar la oferta y contribuir a que los responsables del sistema de salud puedan prestar un servicio adecuado, no está prohibido por la Constitución y, por el contrario, atiende la urgencia de proteger la salud y la vida de los habitantes del territorio colombiano. Asimismo, la disminución en el costo de adquisición de los bienes enlistados constituye un mecanismo conducente para la realización de dichas finalidades. (ii) no se trata de una exención permanente, sino que dependerá de la vigencia de la emergencia sanitaria pero, en todo caso, tendrá como límite máximo el fin de la siguiente vigencia fiscal, en el sentido en el que se condicionará el artículo 1° del decreto objeto de control. (iii) No se evidencia que los bienes cobijados por la exención hayan sido injustificadamente incluidos en el listado y, por el contrario, son insumos necesarios para atender la emergencia. (iv) dado que resulta deseable que existan mecanismos de control y garantía de la eficiencia del beneficio tributario, las normas administrativas contempladas en los parágrafos del artículo 1°, y los artículos 2° y 3°, parecen razonables, en tanto que refuerzan la eficacia de la medida y garantizan que la medida tributaria sea utilizada únicamente para los fines para los cuales fue prevista. Estas reglas facilitan <i>“contabilizar el no recaudo y vigilar y monitorear el adecuado funcionamiento de la medida tributaria, sin que en ellas se detecte medidas que restrinjan derechos o impongan requisitos desproporcionados”</i>³⁴. Lo anterior indica que las normas contenidas en el Decreto Legislativo 551 de 2020 constituyen medidas equilibradas para atender los efectos nocivos de la enfermedad en materia sanitaria y económica, comportan importantes beneficios no tributarios y ellos compensan adecuadamente y con suficiencia, la disminución en el recaudo tributario, como consecuencia necesaria de la exención.
--	--	--

			Así las cosas y de acuerdo con el precedente establecido por la Corte en la sentencia C-159 de 2020 en materia de superación del presente juicio ³⁵ , encuentra la Sala Plena que el Decreto Legislativo 551 de 2020 responde a la exigencia de proporcionalidad .
No discriminación	X		Las normas contenidas en el Decreto Legislativo 551 de 2020 no implican algún tipo de discriminación por razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Como se señaló en los juicios precedentes, la inclusión de los 211 bienes en el listado de exentos atendió criterios relacionados con la utilidad de los mismos para el manejo de la enfermedad, de manera que no obedeció a criterios arbitrarios, caprichosos o injustificados, sino que tienen su razón de ser en las exigencias del tratamiento y prevención del contagio. La exención del IVA, como impuesto indirecto, se aplicará de manera idéntica para todos los consumidores de los 211 bienes, de modo que del beneficio no deriva algún tratamiento discriminatorio. Del mismo modo, las normas administrativas asociadas con la operatividad y el control de la exención, contenidas en los parágrafos del artículo 1º, y los artículos 2º y 3º del decreto tienen una aplicación general que excluye la posibilidad de generar algún tipo de discriminación. Contrario a lo sostenido por los Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa, el contenido del decreto legislativo bajo control no genera una discriminación respecto de esta comunidad, teniendo en cuenta que no se encuentran excluidos de la exención tributaria regulada y los beneficios que propicia la medida, respecto de la salud pública, también cobijan a sus miembros. Así las cosas, y siguiendo la línea trazada por la Corte en la sentencia C-159 de 2020, se determina la superación del juicio de no discriminación.

73. El artículo 4º del decreto legislativo bajo control es una típica norma de vigencia que dispone que el mismo regirá a partir de su publicación. De esta norma no surge vicio alguno en cuanto a su constitucionalidad.

74. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 551 de 2020 es exequible.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

75. La Corte Constitucional desarrolló el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 551 de 2020 “*Por el cual se adoptan*

medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Destacó que frente a la mayor parte de sus normas existe un precedente contenido en la sentencia C-159 de 2020, que debía ser atendido en el presente caso.

76. La Corte encontró que **el decreto analizado cumple los requisitos formales para su validez**, pues fue suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros; fue expedido en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; se encuentra motivado y, aunque no lo hace de manera explícita, determinó su ámbito territorial, de aplicación nacional.

77. En lo que concierne a los **requisitos materiales**, la Sala Plena encontró que el Decreto Legislativo 551 de 2020 supera todos los juicios exigidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional, pero se requiere condicionar la exequibilidad del artículo 1º, para hacerlo compatible con el artículo 215 de la Constitución. En este sentido, señaló este tribunal respecto de cada juicio lo siguiente:

- (i) En cuanto al *juicio de finalidad*, se encontró superado al tratarse de medidas dirigidas a conjurar las causas sanitarias y económicas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos.
- (ii) Se determinó que existe *conexidad material tanto interna, como externa*, pues la norma tributaria busca facilitar el acceso de la población a productos necesarios para la prevención y tratamiento de la enfermedad causada por el COVID-19.
- (iii) Se encontró que el Decreto Legislativo está *suficientemente motivado*, pues se explicaron las razones por las que resulta necesario disponer la exención del IVA para 211 productos.
- (iv) Tampoco se desconoce la *prohibición de arbitrariedad* durante los estados de excepción.
- (v) No afecta ninguno de los derechos fundamentales o *intangibles*.
- (vi) En lo que respecta el *juicio de no contradicción específica*, la Sala encontró que las medidas previstas en el decreto respetan los principios que rigen el sistema tributario, especialmente el de legalidad. Sin embargo, ya que el artículo 1º del decreto legislativo objeto de control prevé que la exención en cuestión estará vigente “*Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19*”, encontró la Corte que podría interpretarse que su vigencia podría extenderse más allá del 31 de diciembre de 2021, lo que vulneraría lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, según el cual, respecto de las modificaciones de los tributos existentes “*las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente*”.

Por lo anterior, la Corte decidió condicionar su exequibilidad en el entendido de que las exenciones previstas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso de la República las derogue o modifique con anterioridad o decida adoptarlas como legislación permanente.

- (vii) Frente al *juicio de incompatibilidad*, la Corte Constitucional advirtió que si bien la exención excluye de la aplicación del régimen ordinario de IVA a los 211 bienes necesarios para el manejo de la pandemia, la reducción de la tarifa del impuesto al 0% se encuentra justificada. De otro lado, las medidas administrativas accesorias, dispuestas para la operatividad y el control en la aplicación de la exención, no se oponen a norma alguna en el ordenamiento constitucional, sino que funcionan para armonizar la exención con el esquema normativo tributario ordinario.
- (viii) En materia de *necesidad* se concluyó que el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto de apreciación de los hechos, toda vez que las medidas del Decreto Legislativo son imprescindibles para facilitar el acceso a bienes básicos para la contención de la pandemia y el tratamiento de los enfermos. Del mismo modo, consideró la Corte que se superó el requisito de necesidad jurídica, pues el establecimiento de una exención de este tipo requiere de una norma de rango legal, lo que equivale, en los estados de excepción, a estar dispuesta en un decreto legislativo de desarrollo.
- (ix) De otra parte, se evidencia la *proporcionalidad* de las medidas respecto de la gravedad de la crisis, pues a la par que no está comprometida la realización de derechos fundamentales por virtud de las mismas, la finalidad que se busca satisfacer y los instrumentos que se implementaron para responder a tales circunstancias y fines, resultan equilibrados.
- (x) Finalmente, las normas del Decreto Legislativo 551 de 2020 no desconocen la *prohibición de no discriminación*, pues no disponen tratamientos diferenciados basados en categorías sospechosas y tienen aplicación general. Asimismo, señaló el tribunal que la inclusión de los 211 bienes en el listado de productos exentos atendió criterios técnicos y científicos que indicaron la conducencia de los insumos para el manejo de la pandemia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 551 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, salvo el artículo 1º que se declara **EXEQUIBLE DE MANERA CONDICIONADA**, en el entendido de que las medidas tributarias estarán vigentes durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16585>, p. 9.

² *Ibid.*, p. 25.

³ *Ibid.*, p. 67.

⁴ *Ibid.*, p. 72.

⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16573>, p. 10

⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15628>, p. 10.

⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16629>, p. 7.

⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16663>, p. 6.

¹⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹¹ *Ibid.* p. 6.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16666>, p. 6.

¹⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16608>, p. 2.

¹⁶ *Ibid.*, p. 4.

¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

²⁰ *Ibid.*

²¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=15828>, p. 23.

²² Decreto publicado en el Diario Oficial No. 51.286, del 15 de abril de 2020.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-159/20.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-753/15, entre otras.

²⁵ “(...) lejos de constituir una trasgresión a los derechos fundamentales, las medidas están dirigidas a preservar la salud, la integridad personal y la vida, facilitando a su vez, el cumplimiento de obligaciones tributarias”: sentencia C-159/20.

²⁶ *Ibid.* p. 6.

²⁷ Ante el silencio del Legislador respecto de la vigencia de las normas tributarias, la Corte Constitucional ha preferido declarar su exequibilidad, luego de una interpretación constitucional conforme al artículo 215 de la Constitución. Cf. Sentencia C-200/20.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-159/20, retomando las sentencias C-884/10, C-911/10, C-912/10, C-701/15 y C-517/17.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-159/20.

³⁰ “(...) el impuesto de IVA del 19% que se exceptúa a un listado de bienes de uso médico y los plazos establecidos en los artículos 356-3, 360 y 364-5 del ET, resultan incompatibles con la emergencia generada por el COVID-19 por lo que se requería tomar las medidas del DL 438 de 2020”: sentencia C-159/20.

³¹ Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16585>, pp. 30-62.

³² “Tal como se pudo constatar en la parte motiva de esta decisión, la Corte Constitucional ya ha evaluado medidas que establecen excepciones del Impuesto al Valor Agregado a ciertos bienes con la finalidad de afrontar los efectos de situaciones en que han sido declaradas como EEESE. En esta ocasión, dado que la provisión de esos bienes está dirigido justamente a la protección de la vida, la salud y la integridad física de los ciudadanos, la medida que está dirigida a abaratar los costos de compra e importación de estos insumos se demuestra particularmente necesaria y legítima. En ese sentido, para esta Corte la necesidad fáctica de la medida que exceptúa del IVA al listado de bienes incluido en el artículo 1° y en el anexo del DL 438 de 2020 está debidamente acreditada. // En lo que tiene que ver con los artículos 2° y 3° que se refieren a las reglas para la implementación de la exención del IVA, dichas reglas han sido consagradas en similares oportunidades y han sido consideradas por esta Corte como necesarias para permitir el control y garantizar la efectividad de la medida, por lo que este Tribunal reitera su conclusión y estima que resultan necesarias para garantizar la eficacia de la exención tributaria”: sentencia C-159/20.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-159/20.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ “La exención del IVA a los productos descritos en el artículo 1° se justifica con suficiencia y resulta proporcionada bajo el entendido de que la disminución en el recaudo tributario que se genera con dicha medida esta plenamente superada con el objetivo perseguido de abaratar insumos indispensables para la atención de la salud de las personas afectadas con la pandemia, a fin de que los establecimientos hospitalarios que deben atenderles puedan abastecerse”: Corte Constitucional, sentencia C-159/20.