Sentencia C-402/20

Referencia: expediente RE-345

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020"*

Magistrado ponente (e):
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, en especial las que le confieren el artículo 215 y el numeral 7 del artículo 241, y de los requisitos y trámites establecidos en la Ley 137 de 1994 y el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución Política[1], el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 637 de 2020, mediante el cual declaró el *"Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"*.

[1] El artículo dispone que es competencia del *"Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario"*.

2. Mediante comunicación electrónica de junio 5 de 2020, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020"*, expedido *"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 637 del 6 de mayo de 2020, 'Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"*.

3. Mediante comunicación electrónica de junio 23 de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional envió el expediente digital de la referencia al despacho del magistrado Carlos Bernal Pulido, de acuerdo con el reparto efectuado por la Sala Plena en su sesión del mismo día[2].

4. Por medio del auto de junio 26 de 2020[3], el magistrado sustanciador avocó la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020 y ordenó la práctica de pruebas. Asimismo, ofició a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que allegara, *"los reglamentos que hubiere expedido el Gobierno Nacional o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para ejecutar las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020, al igual que sus memorias justificativas y estudios de impacto normativo, de existir"*, y diera respuesta a un cuestionario relativo a los fundamentos y alcance del decreto en cita.

5. En respuesta al requerimiento de que trata el numeral anterior, mediante comunicación de julio 8 de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional envió al despacho del magistrado sustanciador el *"escrito suscrito por la doctora Clara María González Zabala, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, mediante el cual manifiesta que remite intervención de la mencionada entidad y las pruebas solicitadas* [por medio del] *Oficio número OPC-874/20 del 30 de junio de 2020".*

6. Por medio del auto del 13 de julio de 2020, el magistrado sustanciador requirió a la Secretaría General de la Corte Constitucional para que continuara con el trámite y diera cumplimiento a los numerales segundo y cuarto a sexto del auto de junio 26 de 2020, que ordenaron: *(i)* comunicar el inicio del proceso de constitucionalidad al Presidente de la República y a los ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Cultura y de Comercio, Industria y Turismo; *(ii)* convocar a las siguientes autoridades, entidades e instituciones para que, durante el término de fijación en lista, se pronunciaran acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020: Secretaría

[2] Fl. 201 del expediente digital RE-345.
[3] Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17083

Jurídica de la Presidencia de la República; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Cultura y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; Federación Nacional de Comerciantes-Fenalco, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia-Andi, Federación Colombiana de Municipios e Instituto Colombiano de Derecho Tributario-ICDT y al Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia –sede Bogotá–, Universidad de Antioquia y facultades de Derecho de las universidades Pontificia Bolivariana de Medellín, del Norte e Industrial de Santander-UIS y *(iii)* fijar en lista el proceso de la referencia y, vencido este, dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de que trata el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991.

7. El término de fijación en lista transcurrió entre los días 15 y 22 de julio 2020 y el del traslado al Procurador General de la Nación, entre los días 23 de julio y 6 de agosto de 2020. En esta última fecha, el Procurador General de la Nación envió su concepto en relación con el expediente de la referencia.

8. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide el proceso de revisión de la referencia.

1. Decreto legislativo objeto de revisión

9. El siguiente es el texto del Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020"*, conforme a su publicación en el Diario Oficial 51.335 de junio 4 de 2020:

"*DECRETO LEGISLATIVO 818 DE 2020*
4 de junio de 2020

"Por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional",

CONSIDERANDO:

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

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

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

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

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

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020,196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020,491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020,3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4,561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020,11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020,11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13,610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo

de 2020,15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020,16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19,131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020,21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020,21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020, 28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 29.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020, 30.493 personas contagiadas al 1 de junio de 2020, 31.833 personas contagiadas al 2 de junio de 2020, 33.354 personas contagiadas al 3 junio de 2020 y mil cuarenta y cinco (1.045) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (I) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así; Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (II) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (III) reportó el 3 de junio de 2020 1.045 muertes y 33.354 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (11.250), Cundinamarca (1.034), Antioquia (1.260), Valle del Cauca (3.886), Bolívar (3.571), Atlántico (4.756), Magdalena (706), Cesar (348), Norte de Santander (134), Santander (114), Cauca (116), Caldas (156), Risaralda (262), Quindío (119), Huila (252), Tolima (274), Meta (983), Casanare (35), San Andrés y Providencia (17), Nariño (1.346), Boyacá (214), Córdoba (163), Sucre (47), La Guajira (65), Chocó (295), Caquetá (24), Amazonas (1.898), Putumayo (10), Vaupés (11), Arauca (1), Guainía (6) y Vichada (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - QMS, 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 [Central European Time Zone] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID- 19 y 7.426 fallecidos, (II) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (III) en reporte número 63 de fecha

23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (IV) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (V) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (VI) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (VII) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (VIII) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (IX) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (X) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (XI) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (XII) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (XIII) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (XIV) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (XV) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (XVI) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (XVII) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (XVIII) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471,136 casos de! nuevo Coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (XIX) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (XX) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (XXI) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (XXII) en el reporte número 97

del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193,710 fallecidos, (XXIII) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (XXIV) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (XXV) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (XXVI) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (XXVII) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (XXVIII) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (XXIX) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (XXX) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (XXXI) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517,345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (XXXII) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (XXXIII) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (XXXIV) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (XXXV) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (XXXVI) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (XXXVII) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (XXXVIII) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (XXXIX) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (XL) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (XLI) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a

las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (XLII) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (XLIII) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (XLIV) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (XLV) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m., CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (XLVI) en el reporte número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (XLVII) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (XLVIII) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 4.993.470 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (XLIX) en el reporte número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.103.006 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (L) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.204.508 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 337.687 fallecidos, (Ll) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.304.772 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (Ll!) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (LUI) en el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (LIV) en el reporte número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (LV) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 357.688 fallecidos, (LVI) en el reporte número 131 del 30 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.817.385 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 362.705 fallecidos, (LVII) en el reporte número 132 del 31 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.934.936 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 367.166 fallecidos, (LVIII) en el reporte número 133 del 1 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.057.853 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 371.166 fallecidos, (LVIX) en el reporte número 134 del 2 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.194.533 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 376.320 fallecidos, (LVX) en el reporte número 135 del 3 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.287.771 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 379.941 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, (I) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (II) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (III) en reporte de fecha 3 de junio de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 6.397.294 casos, 383.872 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de vidas, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los numerosos casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que la Organización Internacional del Trabajo en el informe denominado "Observatorio de la OIT: El COVID 19 y el mundo del trabajo". Cuarta edición del 27 de mayo de 2020 señala los gravísimos impactos que ha sufrido el empleo por cuenta del virus COVID-19:

> *"La crisis sigue provocando una reducción sin precedentes de la actividad económica y del tiempo de trabajo, y datos recientes confirman las previsiones realizadas anteriormente en materia de pérdida de horas de trabajo (véase el Anexo técnico 1). Se estima que en el primer trimestre de 2020 se perdió un 4,8 por ciento de las horas de trabajo (lo que corresponde a alrededor 135 millones de empleos a tiempo completo, habida cuenta de una semana laboral de 48 horas, con arreglo a la referencia actualizada a tal efecto), con respecto al cuarto trimestre de 2019. Ello constituye una ligera revisión al alza de unos 7 millones de empleos a tiempo completo desde que se publicó la tercera edición del Observatorio de la OIT, lo que pone de manifiesto que en el tercer trimestre de 2020 la crisis afectó a los mercados laborales con mayor intensidad que la prevista, en particular en los países de ingresos medianos altos o elevados de horas trabajadas. En las Américas, se prevé que se pierda el 13,1 por ciento de las horas de trabajo a lo largo del segundo trimestre, con respecto al nivel que existía antes de la crisis. En Europa y Asia Central, se prevé una pérdida del 12,9 por ciento. Las estimaciones relativas a las demás regiones son levemente inferiores, pero en todos los casos se registran valores superiores al 9,5 por ciento. América meridional y Europa meridional y occidental son las regiones para las que se han realizado mayores revisiones al alza en materia de pérdida de horas trabajadas (en más de un punto porcentual) desde la publicación de la tercera edición del Observatorio de la OIT, lo que pone*

de manifiesto, respectivamente, el empeoramiento de la situación en América meridional y el hecho de que los efectos en el mercado de trabajo de las medidas adoptas en Europa han sido más intensos de lo previsto."

Que igualmente, la Organización Internacional del Trabajo en el documento "Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus)" del 29 de mayo de 2020 señaló entre otros aspectos "que los gobiernos deberían, tan pronto como sea posible o tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; o adoptar, restablecer o ampliar regímenes integrales de seguridad social y otros mecanismos de protección social, teniendo en cuenta la legislación nacional y los acuerdos internacionales, y o tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables"

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional colombiano por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de los considerandos del mencionado Decreto, en el acápite de "Presupuesto fáctico" se indicó

> *[...] Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto..." Que las medidas de distanciamiento social - fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en -31 % en este mismo periodo. Lo anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y corresponde al peor registro histórico del indicador. ..." ''...Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del Covid-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional...." ''...Que debido a la necesidad de ampliar el*

aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano [...]".

Que de la misma forma, en los considerandos del Decreto 637 de 2020, en el acápite de "Presupuesto valorativo" se señaló

> *"[...] Que en marzo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional se incrementó en 1,4% frente a febrero, siendo este el mayor incremento registrado desde febrero de 2004 y el segundo más alto registrado desde 2001. De igual manera, en marzo de 2020 se reportó una destrucción de cerca de 1 ,6 millones de empleos con respecto al mes anterior, lo que corresponde al mayor incremento en dicho indicador desde que se tienen cifras comparables. Las solicitudes de suspensión tanto de actividades, como de contratos y despidos colectivos -con corte al 15 de abril de 2020- han aumentado 30 veces frente al registro de todo 2019, lo que anticipa un deterioro aún mayor del mercado laboral en los próximos meses. De hecho, las perspectivas de los analistas (al 14 de abril) sugieren un significativo aumento en la tasa de desempleo en 2020, con proyecciones del orden del 15% al 20%. En cualquier escenario esta sería la tasa de desempleo más alta desde 2002. (Fuente: DANE, Ministerio de Trabajo). Que la evidencia empírica sugiere que los empleados que han perdido su empleo a través de un despido se enfrentan a peores perspectivas de recontratación y menores salarios. Asimismo, estos impactos persisten en el mediano plazo, y se materializan a través de tasas de desempleo mayores y más duraderas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVÍD-19, Canziani & Petrongolo 2001, Stevens 2001, Eliason & Storrie 2006)".*

Que a su turno, en el acápite de "Justificación de la declaratoria del estado de excepción" del mencionado decreto se indicó

> *"[...] Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.[...J"; y así mismo dentro del subtítulo "Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos" se señaló "...Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos tumos de trabajo, la adopción de medidas que*

permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores".

Que el 30 de abril de 2020, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE publicó los indicadores del mercado laboral para el mes de marzo, el cual evidencia un impacto en el indicador de desempleo del 12,6%, con un incremento significativo de la inactividad en 1,53 millones de personas que pasaron de estar ocupados a estar inactivos.

Que si bien los datos del mes de marzo mostraron un impacto importante sobre el mercado laboral, los datos que entregó el Departamento Nacional de Estadística - DANE el 29 de mayo de 2020, que miden el empleo del mes de abril, hacen aún más notorio el impacto en el mercado laboral y la capacidad de generación de ingresos de los hogares, pues la tasa de desempleo ascendió a 19.8%, la más alta durante los últimos 20 años, con un aumento en el número de desocupados aumentó en 1 millón 559 mil personas frente al mismo mes de 2019, y un aumento de la población económicamente inactiva en 4 millones 313 mil personas.

Que desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidencia que todos los sectores redujeron el número de ocupados a excepción al de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos (Ver Tabla 1):

Tabla1. Variación de Ocupados por sector económico para el trimestre febrero-abril cifras en miles.
Fuente Departamento Nacional de Estadística DANE

Rama de actividad económica	2019	2020	Variación
Comercio y reparación de vehículos	4.170	3.661	-509
Industrias Manufactureras	2.624	2.142	-481
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	2.107	1.660	-447
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2.556	2.271	-285
Construcción	1.434	1.258	-176
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.318	3.201	-117
Alojamiento y servicios de comida	1.591	1.481	-110
Transporte y almacenamiento	1.581	1.485	-96
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1.347	1.268	-79
Información y comunicaciones	357	306	-51
Actividades inmobiliarias	258	217	-41
Actividades financieras y de seguros	332	297	-35
Explotación de minas y canteras	182	177	-5
No informa	0	16	16

Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	*170*	*246*	*76*
Ocupados Total Nacional	*22.027*	*19.687*	*-2340*

Que como resultado de esta crisis, los sectores culturales y creativos sufren un impacto económico significativo que el del promedio nacional, dado su carácter procíclico: en el periodo comprendido entre 2006 y 2017, durante ciclos positivos la Economía Naranja crece 1,52 veces lo que crece la economía nacional; mientras que durante ciclos negativos la Economía Naranja decrece 1,32 veces más que la economía nacional (Fuente: Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE).

Que según cálculos de FEDESARROLLO de abril de 2020, debido a la crisis generada por el COVID-19 en Colombia, las actividades de la Economía Naranja enfrentarían el peor panorama entre todos los sectores, con un decrecimiento estimado de entre -14,4% y -33,4%.

Que según el comunicado de prensa publicado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) el 30 de abril de 2020 (Fuente: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_mar_20.pdf), "las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios fue la rama de actividad económica que, en marzo de 2020, concentró la mayor disminución de la población ocupada en el país (-512 mil personas)", lo que demuestra la magnitud del impacto negativo generado por el COVID-19 en el empleo del sector cultural y creativo.

Que según análisis realizado por el Ministerio de Cultura con base en datos de la firma Raddar, se ha establecido una contracción superior al 60% en el gasto de los hogares colombianos en la canasta de bienes y servicios de la Economía Naranja. Esta canasta representa la mitad del valor de producción de los ingresos de la cadena de valor de las actividades culturales y creativas, y el impacto del nuevo Coronavirus COVID-19 representa ingresos inferiores por más de $1,2 billones mensuales.

Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública-, están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados.

Que la suspensión en la realización de eventos de todo tipo afecta a toda la cadena de valor que se articula alrededor de los espectáculos públicos de las artes escénicas y de la exhibición , cinematográfica, y por lo tanto, importantes actores del sector cultura (artistas, productores, promotores, escenarios, gestores culturales, exhibidores y managers, entre otros), así como i quienes trabajan en equipamientos que prestan servicios esenciales para la comunidad, como las bibliotecas públicas, se encuentran enfrentando situaciones calamitosas no previstas, por lo cual, se hace necesaria la implementación de medidas que contrarresten la situación para evitar afectaciones mayores,

tendientes a mantener la liquidez del sector, protegiendo empleos y trazando un camino de reactivación económica sostenida inmediatamente se supere la crisis actual.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las motivaciones para expedir el Decreto 637 de 2020, se consideró: "que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis", con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber la fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 resolvió adoptar mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuéstales necesarias para llevarlas a cabo".

Que según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1834 de 2017 -Ley Naranja-, "las industrias creativas comprenderán los sectores que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, y/o aquellas que generen protección en el mamo de los derechos de autor", sectores que actualmente se miden en la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja, de las cuales 27 actividades (códigos CIIU) tienen la mayor afectación, dadas las medidas de confinamiento del COVID-19, según se indicó anteriormente, y que corresponden a las listadas en el cuadro del artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 392 del Estatuto Tributario y el Decreto 1625 de 2016 (Parte 2, Título 4, Capítulos 3 y 4), actualmente existen en la normativa fiscal vigente distintas tarifas de retención en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta que hagan las personas jurídicas y sociedades de hecho por concepto de honorarios, comisiones, servicios y arrendamientos, las cuales varían entre el 4% y el 11%, según el tipo de persona (natural o jurídica) y su calidad como declarante (o no) del impuesto sobre la renta y complementarios.

Que como una medida de protección a las actividades y ocupaciones que genera el sector de la Economía Naranja, especialmente en sus actividades nucleares o de inclusión total, se hace necesario desarrollar estímulos fiscales a las personas que se dedican a la cultura y la creatividad, un sector que en 2018 ocupó a 539.933 personas, de las cuales 255.144 (47,25%) correspondían al segmento de Artes y Patrimonio, 72,014 (13,34%) al de Industrias Culturales

y 212.775 (39,41%) al de Creaciones Funcionales o Industrias Creativas (Fuente: Cuenta Satélite de Cultura y Economía. Naranja del DANE, disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-de-cultura-en-colombia)

Que el artículo 71 de la Constitución Política establece que: "el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades".

Que en desarrollo de la precitada disposición constitucional, el artículo 18 de la Ley 397 de 1997 estipula que; "el Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto establecerá, entre otros programas, bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo", de distintas expresiones y manifestaciones culturales y artísticas.

Que con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales indicadas, el Ministerio de Cultura implementa anualmente el Programa Nacional de Estímulos (PNE), el cual tiene como propósito movilizar a los artistas, creadores, investigadores y gestores culturales colombianos, bien sea en el ámbito nacional o internacional, para que en las más diversas disciplinas, reciban a través de becas, pasantías, premios nacionales, reconocimientos o residencias artísticas un estímulo a su quehacer. Este Programa está dirigido principalmente a personas naturales y el mecanismo dispuesto para acceder a dichos estímulos es a través de convocatorias públicas anuales, de manera que puedan participar de ese abanico de oportunidades todos los actores del sector cultural. En total, la inversión del programa en 2019, entre las dos fases (febrero y abril de 2019), fue de más de 23 mil millones de pesos, a través de 207 convocatorias ofertadas (Fuente: https://www.mincultura.gov.co/planes-y-programas/programas/programa-nacional-estimulos/Paginas/resoluciones.aspx).

Que teniendo en cuenta lo anterior, así como las condiciones actuales de la crisis generada por el COVID-19 en el sector cultura, se hace necesario adoptar una medida especial de fomento y estímulo tributario, circunscrita a los programas de estímulos públicos de índole cultural que organicen el Ministerio de Cultura, el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (Ley 814 de 2003) y las entidades departamentales y municipales responsables de la

cultura. Lo anterior, teniendo en cuenta que dichos estímulos pueden ser, mientras dure la crisis, la única fuente de ingresos y apoyo a la actividad de miles de creadores, artistas y gestores culturales en todo el territorio nacional.

Que ante la prohibición de realizar espectáculos públicos de las artes escénicas en vivo, los productores de este tipo de eventos han recurrido de manera permanente a las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, como una medida no solo de subsistencia y generación de ingresos, sino también como una forma de apoyar emocionalmente y contribuir a la salud mental de la Nación colombiana, por lo cual se hace necesario apoyar con medidas fiscales una reducción en los costos de producción de dichas transmisiones, permitiendo transitoriamente la exclusión del IVA para los servicios artísticos prestados, como un beneficio semejante al que hoy tienen los eventos en vivo en el artículo 6o de la Ley 1493 de 2011.

Que, de igual manera, ante la parálisis de la actividad económica en torno a la industria de los espectáculos públicos de las artes escénicas (creación, producción y circulación), resulta pertinente otorgar un alivio en la liquidez del sector, por lo que resulta necesario modificar las fechas en las que se debe declarar y pagar la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas, según lo establecido en el artículo 9o de la Ley 1493 de 2011.

Que para poder garantizar los derechos de los asistentes a espectáculos públicos de las artes escénicas y disminuir la presión de caja de los productores y operadores de boletería, es imperioso establecer normas carácter transitorio sobre solicitudes de retracto, desistimiento y circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por las boletas y derechos de asistencia adquiridos.

Que teniendo en cuenta que la emergencia generada por la pandemia ha llevado a la cancelación de espectáculos públicos de las artes escénicas y al cierre de escenarios culturales como teatros y salas para conciertos, se estima necesario adoptar acciones que permitan a los productores y operadores de boletería responder las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso. Por consiguiente, el presente Decreto Legislativo introduce una norma transitoria en este sentido, que busca proteger los derechos de los consumidores y al mismo tiempo brindar liquidez al sector de productores y operadores de espectáculos públicos de las artes escénicas, mediante la ampliación de los plazos previstos en la Ley 1480 de 2011 y el Capítulo 2.10. de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, para la devolución de los ingresos obtenidos por la venta de boletería y derechos de asistencia correspondientes a eventos que se iban a realizar en el periodo de la emergencia sanitaria y, por tal razón, debieron ser cancelados.

Lo anterior, como una medida semejante a la prevista en el artículo 4 del Decreto Legislativo 557 de 2020, para los prestadores de servicios turísticos.

Que en el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, existe una obligación para los productores ocasionales de constituir garantías o pólizas de seguro que amparen el pago de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas, lo cual constituye un gasto importante para los productores ocasionales, además de que el Ministerio de Cultura y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN puede implementar otros mecanismos para efectuar el control y la fiscalización requeridas durante la pandemia del COVID-19, incluyendo la verificación de los reportes de venta a los operadores de boletería, en su calidad de agentes de retención del citado tributo.

Que tal como lo señala de manera reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cultura es un pilar fundamental de la sociedad colombiana, el fundamento de la identidad Nacional, que requiere de una protección especial y fomento por parte del Estado.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

***Artículo 1. Tarifa de retención en la fuente para actividades culturales y creativas**. A partir del primero (1) de julio de 2020 y hasta el treinta (30) de junio de 2021, la tarifa de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios, comisiones y prestación de servicios de que trata el artículo 392 del Estatuto Tributario, correspondientes a las veintisiete (27) actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE que se mencionan a continuación, será del cuatro por ciento (4%):*

#	Descripción	CIIU A.C	Área
1	Producción de copias a partir de grabaciones originales	1820	Industrias culturales
2	Fabricación de instrumentos musicales	3220	Creaciones funcionales
3	Edición de libros	5811	Industrias culturales
4	Edición de periódicos, revistas y publicaciones periódicas ‘	5813	Industrias culturales
5	Actividades de producción de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios y comerciales de televisión	5911	Industrias culturales

6	*Actividades de postproducción de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios y comerciales de televisión*	*5912*	*Industrias culturales*
7	*Actividades de distribución de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios y comerciales de televisión*	*5913*	*Industrias culturales*
8	*Actividades de exhibición de películas cinematográficas y videos*	*5914*	*Industrias culturales*
9	*Actividades de grabación de sonido y edición de música*	*5920*	*Industrias culturales*
10	*Actividades de programación y transmisión en el servicio de radiodifusión sonora*	*6010*	*Industrias culturales*
11	*Actividades de programación y transmisión de televisión*	*6020*	*Industrias culturales*
12	*Publicidad*	*7310*	*Creaciones funcionales*
13	*Actividades especializadas de diseño*	*7410*	*Creaciones funcionales*
14	*Actividades de fotografía*	*7420*	*Artes y patrimonio*
15	*Enseñanza cultural*	*8553*	*Artes y patrimonio*
16	*Creación literaria*	*9001*	*Industrias culturales*
17	*Creación musical*	*9002*	*Artes y patrimonio*
18	*Creación teatral*	*9003*	*Artes y patrimonio*
19	*Creación audiovisual*	*9004*	*Industrias culturales*
20	*Artes plásticas y visuales*	*9005*	*Artes y patrimonio*
21	*Actividades teatrales*	*9006*	*Artes y patrimonio*
22	*Actividades de espectáculos musicales en vivo*	*9007*	*Artes y patrimonio*
23	*Otras actividades de espectáculos en vivo*	*9008*	*Artes y patrimonio*
24	*Actividades de bibliotecas y archivos*	*9101*	*Artes y patrimonio*
25	*Actividades y funcionamiento de museos, conservación de edificios y sitios históricos*	*9102*	*Artes y patrimonio*

26	*Actividades de jardines botánicos, zoológicos y reservas naturales*	*9103*	*Artes y patrimonio*
27	*Actividades de parques de atracciones y parques temáticos*	*9321*	*Artes y patrimonio*

***Artículo 2. Retención en la fuente en los estímulos públicos culturales**. A partir de la expedición del presente Decreto Legislativo y hasta el treinta (30) de junio de 2021, los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 de 1997 por parte del Ministerio de Cultura y las entidades departamentales, municipales y distritales responsables de la cultura, así como aquellos estímulos otorgados por el Fondo de Desarrollo Cinematográfico de que trata la Ley 814 de 2003, no están sujetos a retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y complementarios, sobre el pago o abono en cuenta. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias cuando haya lugar a ello.*

***Artículo 3. Servicios artísticos excluidos del IVA**. A partir del primero (1) de julio de 2020 y hasta el treinta (30) de junio de 2021, los siguientes servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas, están excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA:*

1. Dirección artística de las artes escénicas representativas.
2. Servicios de interpretación, ejecución, composición y realización artística de música, danza, teatro, circo, magia y todas sus prácticas derivadas.
3. Realización de diseños y planos técnicos con los requisitos de iluminación y sonido.
4. Elaboración de libretos y guiones de las artes representativas. No incluye televisión y cine.
5. Diseño, creación y construcción de escenarios, tarimas, y equipos de iluminación, sonido y audiovisuales.
8. Diseño y elaboración de vestuario, zapatería, maquillaje y tocados de las artes representativas. No incluye televisión y cine.

***Parágrafo 1.** Las actividades descritas en los numerales 3, 5 y 6 de este artículo, deberán estar asociadas exclusivamente a la escenografía de los espectáculos públicos de las artes escénicas y se deberá colocar al momento de facturar los servicios excluidos, a través de los sistemas de facturación vigentes una leyenda que indique: "Servicio excluido - Decreto 637 de 2020". Lo anterior es aplicable a los obligados a facturar.*

***Parágrafo 2.** 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 del servicio excluido, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea*

el caso, en el que se detalle el periodo gravable del impuesto sobre las ventas - IVA, el servicio excluido que corresponda a alguno de los numerales anteriores, y el valor de la operación. El responsable del impuesto sobre las ventas - IVA deberá tener a disposición de la Unidad Especial Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN las facturas o documentos equivalentes que sean soporte de la venta de los servicios excluidos. El no enviar la información, enviarla extemporáneamente o enviarla con errores o incompleta, genera la sanción prevista en el artículo 651 del Estatuto Tributario.

***Artículo 4. Plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas**. Los productores permanentes y ocasionales responsables de realizar la declaración y el pago de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2011, podrán declarar y pagar la contribución parafiscal correspondiente a la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia que se realice con corte al treinta y uno (31) de diciembre de 2020, hasta el treinta (30) de marzo de 2021.*

Los agentes de retención de la contribución parafiscal cultural, en los términos del artículo 9 de la Ley 1493 de 2011 y el artículo 2.9.2.2.1 del Decreto 1080 de 2015, no están obligados a practicar la retención de la contribución parafiscal cultural por la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia realizada hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020. En todo caso, deberán informar mensualmente al Ministerio de Cultura sobre las boletas vendidas y los derechos de asistencia entregados.

El productor de cada espectáculo público de las artes escénicas será el responsable de declarar y pagar la totalidad de la contribución parafiscal cultural generada por la venta de boletería y la entrega de derechos de asistencia correspondiente a los eventos a su cargo, en los plazos previstos en este artículo.

***Parágrafo.** El recaudo de la contribución parafiscal cultural correspondiente a la medida prevista en este artículo será girado por el Ministerio de Cultura a los municipios en que se produjo el hecho generador y podrá hacer parte de la destinación transitoria establecida en el artículo 2o del Decreto Legislativo 475 de 2020. Para el efecto, las secretarías de hacienda municipales y distritales realizarán las acciones requeridas para facilitar la pronta apropiación de estos recursos en el presupuesto de las entidades municipales y distritales de cultura, quienes son las responsables de su ejecución, según lo establecido en el artículo 13° de la Ley 1493 de 2011.*

***Artículo 5. Reembolso o devolución por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas**. En los casos en que los productores de espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2011, con inscripción activa y vigente en el Portal Único de*

espectáculos Públicos - PULEP, y los operadores de boletería con autorización vigente otorgada por el Ministerio de Cultura, reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras situaciones relacionadas con el reembolso o la devolución por la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas que iban a ser realizados desde el 12 de marzo de 2020, fecha en la que inició la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional según la declaratoria del Ministerio de Salud y Protección Social, podrán realizar la devolución o el reembolso de los derechos de asistencia a los espectáculos efectivamente cancelados, aplazados o reprogramados, 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 y hasta por un año más.

***Artículo 6. Pólizas para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural**. Los productores ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas no deberán constituir la póliza de que trata el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, para los eventos que realicen hasta el treinta (30) de septiembre de 2021, siempre y cuando la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia se realice a través de un operador de boletería con autorización vigente otorgada por el Ministerio de Cultura.*

***Artículo 7. Vigencia**. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado el 4 de junio de 2020"
[Siguen las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho]

2. Intervenciones

10. Durante el término de fijación en lista, intervinieron las autoridades y entidades que en seguida se enlistan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto del Procurador General de la Nación. El sentido de las intervenciones fue el siguiente:

Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020	
Exequibilidad	**Inexequibilidad parcial**
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-	
Federación Colombiana de Municipios -Fedemunicipios-	
Centro de Estudios Fiscales	

Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020	
Exequibilidad	**Inexequibilidad parcial**
de la Universidad Externado de Colombia	

2.1. Solicitudes de exequibilidad

11. La Secretaría jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República indicó que el Decreto 818 de 2020 cumple los requisitos formales y materiales de constitucionalidad. Por un lado, afirmó que este decreto cumple los primeros porque *(i)* se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo 637 de 2020, *(ii)* lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros del despacho, *(iii)* se profirió dentro de la vigencia del estado de emergencia, *(iv)* se encuentra debidamente motivado en el acápite correspondiente al "considerando", en el que se enuncian las razones y causas que justifican su expedición, *(v)* se extiende a todo el territorio nacional y, finalmente, *(vi)* todas las medidas relativas a tributos dejarán de regir antes del 30 de junio de 2021, por lo que respeta el límite temporal del artículo 215 de la Constitución Política.

12. Por otro lado, señaló que el decreto cumple con los presupuestos materiales o sustantivos por cuanto: *(i)* las medidas adoptadas *"se refieren a materias que tienen relación directa y específica con su parte motiva -conexidad interna- y con el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica declarado en virtud del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 -conexidad externa-"*; *(ii)* habida cuenta del contexto en el que se enmarcan las medidas, *"los alivios y beneficios tributarios a las personas que se dedican a las actividades de cultura y creatividad y asociadas -artículo 1, 2, 3 y 4-",* así como *"las facilidades para efectuar reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las 'artes escénicas' -artículo 5-, y la eliminación de pólizas para garantizar el pago de contribuciones parafiscales -artículo 6",* tienen por finalidad conjurar los efectos económicos adversos de la crisis y, además, desarrollar objetivos superiores legítimos; *(iii)* dado el contexto fáctico generado por la pandemia por la COVID-19, es evidente *"la necesidad* [fáctica] *de asumir medidas para contrarrestar la situación adversa para los actores del sector cultura y evitar mayores afectaciones"*. Además, dado que *"no existe en la normativa ordinaria alguna disposición que permita conceder beneficios o alivios tributarios a los agentes del sector cultura que se han visto especialmente afectados por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, ni que les extienda el tiempo para efectuar reembolsos y exima de la obligación de constituir garantías para el pago de sus contribuciones parafiscales"* y estas *"medidas deben estar contenidas en un cuerpo con fuerza material de ley, por respeto al principio de legalidad tributaria",* también superan el presupuesto de necesidad jurídica; *(iv) "las medidas y los objetivos guardan clara proporcionalidad con las situaciones a conjurar",* como consecuencia de la crisis sanitaria y económica y de empleo provocada por el nuevo coronavirus; *(v)* el decreto expone las

razones que permiten *"inferir que la legislación ordinaria no es suficiente o compatible con las necesidades urgentes del Estado de Emergencia"* y *(vi)* las medidas adoptadas no *"impone*[n] *una discriminación injustificada ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica"* ni *"afecta*[n] *derechos fundamentales intangibles"*, ni *"suspenden derechos humanos o libertades fundamentales".*

13. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI- señaló que este decreto satisface los requisitos formales y materiales de constitucionalidad. Lo primero, por cuanto fue expedido *"dentro de los 30 días calendario del estado de excepción",* con *"la firma del Presidente de la República y de todos los ministros"* y *"tiene motivación expresa".* Lo segundo, porque *(i) "las medidas están estrechamente vinculadas tanto con los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de excepción, como con las medidas anunciadas"* por el decreto *sub examine*, *(ii)* busca *"aliviar y brindar liquidez al sector cultural"*, que es *"uno de los más afectados por las medidas adoptadas para contener el contagio del coronavirus covid-19", (iii) "no afecta el núcleo esencial de derecho fundamental alguno", (iv)* no *"lesiona en manera alguna los derechos enumerados en el artículo cuarto de la Ley 137 de 1994", (v)* ni *"viola el artículo 50 de la Ley 137 de 1994".* Además, precisó que la Corte Constitucional, *"mediante sentencia C-153 de 2020"*, ya declaró la exequibilidad de *"las disposiciones del Decreto Legislativo 475 de 2020 que hacen relación con alivios al sector cultural"*.

14. La Federación Colombiana de Municipios -Fedemunicipios- resaltó que *"entre el Decreto aludido y la declaratoria de emergencia"* existe relación directa y *"el fin del decreto está amparado por la Constitución Política".* En su opinión, *"las medidas tendientes a proteger al sector cultura y todas las empresas y personas que dependen de este"* son decisiones que están *"ligadas con la pandemia",* por cuanto, desde el mes de marzo, *"las actividades relacionadas a estos temas se encuentran paralizadas, causando una grave crisis económica entre las personas que dependen de los eventos culturales y artísticos".* Asimismo, destacó que *"la protección de la cultura y de los artistas y personas que dependen de actividades ligadas a este sector se encuentra protegido y amparado"* por los artículos 70 y 71 de la Constitución Política. De tal suerte que este decreto *"persigue precisamente la consecución de los fines estatales".* En particular, los *"de servir a la comunidad y promover su prosperidad, enfocándose principalmente en todas aquellas personas que viven de la cultura y de los eventos artísticos".*

15. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia señaló que las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 cumplen la totalidad de los requisitos formales y materiales de constitucionalidad. En particular, el interviniente resaltó que *"existe conexidad material (esto es, con las causas de la Emergencia)"* y, además, *"existe una conexión de finalidad (con los efectos y el objetivo propuesto en mitigar el impacto generado por la crisis)".* Esto, por cuanto las medidas previstas por el

decreto sí *"buscan solucionar o conjurar las causas de la emergencia y mitigar sus consecuencias"*. Respecto a *"las medidas tributarias de carácter transitorio"*, señaló que estas están dirigidas a *"apoyar al mismo sector y subsector del mercado cultural, pero dirigido para actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en la modalidad virtual o presencial"*. Por tanto, la necesidad de las medidas está dada por *"las dinámicas propias de consumo de* [estos] *bienes y servicios culturales que implicaban reunión en los escenarios que se veían potencialmente financiados en gastos de infraestructura"*. Por último, el interviniente indicó que, *"dado que existe una motivación suficiente y la necesidad de adoptar estas medidas que suspenden efectos de leyes tributarias (artículo 13 Ley 1493 de 2011)"*, las medidas superan los demás juicios materiales de constitucionalidad.

2.2. Solicitud de inexequibilidad parcial

16. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- señaló que aunque los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 satisfacen la totalidad de los juicios materiales, el artículo 3 no satisface el juicio de necesidad. En su opinión, el Gobierno Nacional no logró *"acreditar que la medida adoptada por el Ejecutivo sea necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción"*. Esto, por cuanto *"los servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas* [enlistados en el artículo 3 del decreto] *ya se encuentran excluidos del impuesto sobre el valor agregado"*.

17. En particular, el interviniente señaló que los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 satisfacen *(i)* el juicio de conexidad material, por cuanto *"en los considerandos del Decreto Legislativo número 818 de 2020 se acredita la conexidad que tiene la expedición de la norma con las causas originarias del estado de excepción"*, pues según se explica en el decreto, este tiene *"origen en la pandemia ocasionada por la dispersión del Coronavirus – Covid 19 y en los sucesivos decretos de aislamiento preventivo obligatorio que se han proferido para morigerar sus nocivos efectos en la población"; (ii)* el juicio de ausencia de arbitrariedad, porque *"no se establece ninguna medida que desconozca las prohibiciones derivadas de la Constitución Política (tampoco del bloque de constitucionalidad)"; (iii)* el juicio de intangibilidad, debido a que *"los 'estímulos fiscales' ordenados en el Decreto Legislativo número 818 de 2020 no desconocen, sino que reafirman el núcleo esencial de los derechos intangibles"; (iv)* el juicio de no contradicción específica, dado que *"la medida respeta los límites impuestos por el ordenamiento constitucional y los tratados internacionales suscritos por Colombia"; (v)* el juicio de finalidad, pues *"las medidas de protección concretadas en estímulos fiscales se encaminan a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos"; (vi)* el juicio de motivación suficiente, ya que no limita el *"ejercicio de los derechos fundamentales"*, y *(vii)* los juicios de necesidad, proporcionalidad, incompatibilidad y no discriminación, porque, en términos generales, las

medidas adoptadas por este decreto se *"encauzan a generar liquidez para quienes participan del sector de la Economía Naranja".*

18. No obstante, en relación con el artículo 3 del decreto, advirtió que este *"reitera el contenido material de una regla de derecho vigente en nuestro ordenamiento jurídico, con la precisión de que el tratamiento tributario de favor se 'extiende' a los 'servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas"*. Según indica, el artículo 6 de la Ley 1493 de 2011[4] ya prevé que los servicios artísticos de espectáculos públicos de las artes escénicas, enumerados de manera análoga por el artículo 3 del decreto, están excluidos de IVA.

19. Para el interviniente, *"el yerro del Gobierno Nacional"* está en considerar que el artículo 6 de la Ley 1493 de 2011 opera únicamente a *"favor de los servicios artísticos que se presten para la realización física de espectáculos públicos de las artes escénicas".* En su criterio, esta norma no se limita a *"los espectáculos públicos de las artes escénicas* […] *que se realicen en forma física y presencial".* Esto es así, porque *"el desarrollo de* […] *eventos de manera virtual también 'reúne personas en un determinado sitio [en la web]' y 'congrega la gente por fuera del ámbito doméstico [pluralidad de individuos, sin ningún tipo de relación entre sí, como espectadores del evento]'".* Por tanto, es claro que las producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas están dentro de la exclusión del citado artículo 6.

20. Por lo anterior, el instituto concluyó que el Gobierno Nacional no logró acreditar que la medida adoptada por el artículo 3 del Decreto Legislativo *sub examine* es necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

3. Concepto del Procurador General de la Nación

21. Para el Procurador General de la Nación, el Decreto 818 de 2020 cumple todos los requisitos formales y materiales de constitucionalidad.

---

[4] El artículo 6 de la Ley 1493 de 2011 dispone que: "*Están excluidos del IVA los espectáculos públicos de las artes escénicas, así como los servicios artísticos prestados para la realización de los espectáculos públicos de las artes escénicas definidos en el literal c) del artículo 3 de la presente ley*". Por su parte, el literal c) del artículo 3 de esta ley prevé: "*Servicios artísticos de espectáculos públicos de las artes escénicas. Son las actividades en las que prima la creatividad y el arte, prestadas para la realización del espectáculo público de las artes escénicas*". El citado artículo 3 fue reglamentado por el artículo 5 del Decreto número 1258 de 2012, que fue compilado por los artículos 2.6.1.5.5. del Decreto 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior) y 2.9.2.4. del Decreto 1080 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura), según el cual: "*Los servicios artísticos excluidos de IVA por el artículo 6 de la Ley 1493 de 2011 son los siguientes: a) Dirección artística de las artes escénicas representativas; || b) Servicios de interpretación, ejecución, composición y realización artística de música, danza, teatro, circo, magia y todas sus prácticas derivadas; || c) Realización de diseños y planos técnicos con los requisitos de iluminación y sonido; || d) Elaboración de libretos y guiones de las artes representativas. No incluye televisión y cine; || e) Diseño, creación y construcción de escenarios, tarimas, y equipos de iluminación, sonido y audiovisuales; || f) Diseño y elaboración de vestuario, zapatería, maquillaje y tocados de las artes representativas. No incluye televisión y cine. || Parágrafo. Las actividades descritas en los literales c), e) y f), deberán estar asociadas exclusivamente a la escenografía de espectáculos públicos de las artes escénicas*".

22. En primer lugar, indicó que *(i)* el decreto fue *"remitido a la Corte Constitucional el día hábil siguiente a su expedición", (ii)* está *"firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros", (iii) "explica las razones que justifican la creación de medidas en materia de obligaciones tributarias, de contribuciones parafiscales y obligaciones operativas con las que se pretende aliviar el impacto económico de la pandemia en el sector cultural", (iv)* se expidió *"dentro del término de vigencia del estado de emergencia económica"* y *(v) "rige en todo el territorio nacional"* al afectar medidas tributarias, parafiscales y operativas que operan en el mismo ámbito, lo cual coincide con el del Decreto Legislativo 637.

23. En segundo lugar, señaló que, en términos generales, las medidas adoptadas por el decreto satisfacen la totalidad de los juicios materiales de constitucionalidad, debido a que *(i) "tienen relación directa con el estado de emergencia económica, social y ecológica que ocasionó la pandemia COVID-19"; (ii) "no tiene*[n] *incidencia negativa en el núcleo esencial de derechos fundamentales, ni impone restricciones a los derechos intangibles definidos en el art. 4 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"; (iii)* no afectan *"la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo, ni [desmejoran] los derechos de los trabajadores"; (iv) "está*[n] *relacionad*[as] *con la superación de la crisis que dio lugar a la emergencia económica",* ya que *"está*[n] *delimitad*[as] *a la reducción transitoria de las cargas tributarias, parafiscales y operativas que generan las actividades culturales y creativas* […] *para mitigar los efectos de la crisis y evitar la expansión de los efectos económicos en el sector cultural"; (v) "no existen en el ordenamiento jurídico vigente medidas que permitan alcanzar el fin trazado con las medidas"; (vi)* son *"adecuadas de cara a la calamitosa situación generada por el contagio del COVID-19 a que se ve expuesta la Nación, en atención a que favorecen emprendimientos o gestión cultural, creativa y de espectáculos públicos de artes escénicas"* y *(vii)* no se fundan en algún *"criterio sospechoso de discriminación",* toda vez que *"no impone tratos diferenciados por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, por lo que cumple el requisito de no discriminación".*

24. No obstante, precisó que *"en lo atinente a la necesidad", "el artículo 5 del Decreto 1258 de 2012, reglamentario de la Ley 1493 de 2011, ya establecía la exención del IVA en los seis servicios artísticos prestados para la realización de los espectáculos públicos de las artes escénicas".* Según indicó, esos servicios son *"idénticos a los enlistados en el artículo 3 del Decreto Legislativo 818 de 2020 estudiado".* Por tanto, solicitó el condicionamiento de esta disposición, *"en el entendido que la exclusión de IVA* [del artículo 3 del decreto] *abarca ahora los servicios artísticos prestados para las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, conforme a la parte considerativa del mismo decreto".* De lo contrario, afirmó que *"la redacción de la disposición no surtiría ningún efecto real en las actuales circunstancias".*

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

25. La Corte Constitucional es competente para controlar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215[5] y 241.7[6] de la Constitución Política.

2. Problemas jurídicos y metodología de decisión

26. Corresponde a la Sala decidir si el Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020 satisface las exigencias formales y materiales que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias –Ley 137 de 1994–, la jurisprudencia constitucional ha configurado para este tipo de actos normativos. Para este fin, seguirá la siguiente metodología: precisará las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de decretos (*epígrafe 3*), presentará una caracterización general del estado de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica (*epígrafe 3.1*) y definirá el fundamento y alcance del control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica (*epígrafe 3.2*). Luego, llevará a cabo una descripción analítica de la norma objeto de control (*epígrafe 4*). Por último, examinará si el decreto legislativo *sub examine* satisface las exigencias formales (*epígrafe 5*) y materiales (*epígrafe 6*) previamente desarrolladas.

27. Antes de desarrollar la metodología propuesta, es importante precisar que el parágrafo del artículo 4 del Decreto Legislativo 818 de 2020 dispone que el recaudo correspondiente a la *"contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas"* causada hasta el 31 de diciembre de 2020 podrá recibir la destinación transitoria de que trata el artículo 2 del Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020. Este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-153 de 2020. Por tanto, esta última providencia constituye, en lo pertinente, un precedente para esta decisión.

3. Las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica

[5] El citado artículo, en lo pertinente, dispone: "*El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento*".

[6] El artículo dispone: "*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:* || *7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución*".

28. 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. Asimismo, 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 la revisión de constitucionalidad del decreto legislativo *sub examine*.

3.1. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica[7]

29. La Constitución Política de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: *(i)* guerra exterior, *(ii)* conmoción interior y *(iii)* emergencia económica, social y ecológica.

30. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución Política de 1991 estableció un complejo sistema de controles que pretende mantener *"el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia"*[8], 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"*[9].

31. La naturaleza *reglada*, *excepcional* y *limitada* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 –en adelante LEEE–[10], así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial[11].

---

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

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

[9] Ibidem.

[10] 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).

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

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

33. 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.

34. A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el estado de emergencia puede 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.

35. Este tribunal ha señalado que *"los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de* ***alcances e intensidad traumáticas****, que logren conmocionar o* ***trastrocar el orden económico, social o ecológico****, lo cual caracteriza* ***su gravedad****, sino que, además, deben constituir una* ***ocurrencia imprevista****, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es,* ***sobrevinientes*** *a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales"*[12]. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede provenir de una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos

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

de ríos, inundaciones, etc., o de una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o *"accidentes mayores tecnológicos"*[13].

36. Desde la expedición de la Constitución Política se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: *(i)* la fijación de salarios de empleados públicos[14]; *(ii)* la crisis en el servicio público de energía eléctrica[15]; *(iii)* desastres naturales[16]; *(iv)* la revaluación del peso frente al dólar[17]; *(v)* el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito[18]; *(vi)* las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[19]; *(vii)* los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud[20] y, por último, *(viii)* la situación fronteriza con Venezuela[21].

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

38. 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

---

[13] 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.
[14] Decreto 333 de 1992.
[15] Decreto 680 de 1992.
[16] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.
[17] Decreto 80 de 1997.
[18] Decreto 2330 de 1998.
[19] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.
[20] Decreto 4975 de 2009.
[21] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

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.

3.2. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica[22]

3.2.1. Consideraciones generales[23]

39. Los estados de excepción son instituciones que, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, pretenden responder a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado solo con el ejercicio de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional democrático 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 en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con la Constitución Política. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

40. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: *(i)* las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215 C.P.), *(ii)* el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE, y *(iii)* las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como 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

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

particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

3.2.2. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

41. 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.

42. 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. Asimismo, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido solo determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

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

44. El **juicio de finalidad**[24] está previsto por el artículo 10 de la LEEE[25]. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a enervar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos[26].

---

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

[25] 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".*

[26] Sentencia C-724/15 M.P. Luis Ernesto Vargas. *"Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia"*. Sentencia C-700/15, M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad "(...) *es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta".*

45. El **juicio de conexidad material**[27] está previsto por los artículos 215 de la Constitución[28] y 47 de la LEEE[29]. 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 correspondiente[30] y *(ii)* **externo**, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia[31].

46. El **juicio de motivación suficiente**[32] ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[33]. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas[34], sobre todo 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"*[35].

47. El **juicio de ausencia de arbitrariedad**[36] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones

---

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

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

[29] 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"*.

[30] Sentencia C-409/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo. *"La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente"*. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera.

[31] Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. *"La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron"*. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

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

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

[34] Al respecto, en la sentencia C-753/15 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que *"en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique"*.

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

[36] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P.

para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia[37]. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: *(i)* no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos –que suele identificarse mediante el principio de proporcionalidad– y libertades fundamentales[38], *(ii)* no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, *(iii)* no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento[39].

48. El **juicio de intangibilidad**[40] 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 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; los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; los derechos a contraer matrimonio y a la protección de la familia; el derecho 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.

49. El **juicio de no contradicción específica**[41] 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

---

Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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

[38] 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"*.

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

[40] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, C-468 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-751 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

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

de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. La Corte Constitucional ha destacado que, por expreso mandato constitucional y legal, dentro de este marco está prohibido que el Gobierno desmejore los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 de la Constitución Política.

50. El **juicio de incompatibilidad**[42], según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

51. El **juicio de necesidad**[43], previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse *(i)* de **la necesidad fáctica**, que consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos; en este sentido, 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**, 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.

52. El **juicio de proporcionalidad**[44], que deriva del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Asimismo, 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. La Corte advierte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando sea pertinente, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

---

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

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

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

53. El **juicio de no discriminación**[45], el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[46], 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 sospechosas[47]. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados[48].

4. Descripción analítica del Decreto Legislativo 818 de 2020

54. Mediante el Decreto 637 de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho declararon 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 este decreto"*[49]. Para fundamentar esta declaratoria, el Presidente indicó que, *"a pesar de que en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 -declaratorio del primer Estado de Emergencia Económica, Ecológica y social por el nuevo Coronavirus COVID-19- se tomaron medidas para atender los efectos económicos adversos generados por la pandemia",* la necesidad de mantener la medida de aislamiento social obligatorio, habida cuenta de las razones de salud pública, conminó al Gobierno Nacional a *"tomar nuevas medidas legislativas para contrarrestar los efectos* […] *agravados en el empleo, las empresas y el sistema económico y de salud colombiano".*

55. En particular, señaló que la medida de aislamiento social obligatorio ha afectado de manera especial a *"los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados"*[50]. Según indicó, la extensión de esta medida ha supuesto una limitación de más del 27 % de la actividad productiva del país. De esta forma, mientras que *"a inicios de la crisis, los pronósticos de crecimiento* [de la económica colombiana] *se ubicaban en 3,3%",* a finales de abril de 2020, *"el promedio fue de -4,6%"*[51]. De tal suerte que *"las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios fue la rama de actividad económica que, en marzo de 2020,*

---

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

[46] *"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…".*

[47] 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".*

[48] En este sentido, en la Sentencia C-156/11 M.P. Mauricio González Cuervo, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo *"el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas".*

[49] Artículo 1 del Decreto Legislativo 637 de 2020.

[50] Decreto 637 de 2020.

[51] Fuente: Instituto Internacional de Finanzas, Oxford Economics, Latin Consensus Forecast.

concentró la mayor disminución de la población ocupada en el país (-512 mil personas), contribuyendo así en -2,3 p.p. al total nacional".

56. En desarrollo de lo previsto por el Decreto 637 de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 818 de 2020, "[p]*or el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura".* Según las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional en la motivación de este decreto, como resultado de la crisis generada por la COVID-19, *"los sectores culturales y creativos sufren un impacto económico* [más] *significativo que el promedio nacional".* Según cálculos de Fedesarrollo[52], *"debido a la crisis generada por la COVID-19", "las actividades de la Economía Naranja enfrentarían el peor panorama entre todos los sectores, con un decrecimiento estimado de entre -14,4% y -33,4%*". Asimismo, según la información reportada por el DANE[53], *"las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios fue la rama de actividad económica que, en marzo de 2020, concentró la mayor disminución de la población ocupada en el país (-512 mil personas)".*

57. En este contexto, el Decreto Legislativo 818 de 2020 prevé las siguientes medidas para apoyar el sector cultural: *(i)* beneficios y alivios tributarios para las personas que se dedican a la cultura y a la creatividad, *(ii)* facilidades para efectuar reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas y *(iii)* la exoneración de la constitución de garantías o pólizas de seguro para garantizar el pago de contribuciones parafiscales.

58. Las reglas previstas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 son las siguientes:

58.1. *Beneficios y alivios tributarios para las personas que se dedican a la cultura y a la creatividad.* Por medio de los artículos 1, 2, 3 y 4 del decreto legislativo *sub examine*, se adoptan algunas medidas tributarias relativas a la retención en la fuente a título de renta, el impuesto sobre las ventas (IVA) y la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. El *artículo 1* reduce y unifica la tarifa de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios, comisiones y prestación de servicios de que trata el artículo 392 del Estatuto Tributario, en particular, de las 27 actividades de inclusión total de la cuenta satélite de cultura y economía naranja del DANE. El *artículo 2* prevé que no estarán sujetos a retención en la fuente a título de renta los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 de 1997 ni los estímulos otorgados por el Fondo de Desarrollo Cinematográfico de que trata la Ley 814 de 2003. El *artículo 3* excluye del IVA los servicios artísticos asociados a la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas. El *artículo 4* amplía el plazo para presentar la declaración y el

[52] Referido por el Decreto Legislativo 818 de 2020.
[53] Referida por el Decreto Legislativo 818 de 2020.

pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, de que trata la Ley 1493 de 2011.

58.2. *Facilidades para efectuar reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas.* El *artículo 5* del decreto legislativo *sub examine* dispone ampliar el plazo que tienen los productores de espectáculos públicos de las artes escénicas y operadores de boletería debidamente inscritos ante el Ministerio de Cultura para que tramiten las solicitudes de retracto, desistimiento y circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por las boletas y derechos de asistencia adquiridos.

58.3. *Exoneración de pólizas de seguro para garantizar el pago de contribuciones parafiscales*. El *artículo 6* del decreto legislativo *sub examine* prevé que los productores ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas no deberán constituir las garantías o pólizas de seguro previstas por la legislación ordinaria para garantizar el pago de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas[54], siempre y cuando la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia se realice por medio de un operador de boletería con autorización vigente del Ministerio de Cultura. Esto, en la medida en que el Ministerio de Cultura y la DIAN pueden implementar otros mecanismos para efectuar el control y la fiscalización requeridas durante la pandemia de la COVID-19.

59. De acuerdo con las consideraciones del Gobierno Nacional, estas medidas *"satisfacen plenamente el estándar de finalidad consagrado en el artículo 215 de la Constitución Política"* y, además, *"desarrollan objetivos superiores legítimos, como el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos y la búsqueda del conocimiento y la expresión artística",* previstos por los artículos 70[55] y 71[56] de la Constitución Política.

---

[54] El artículo 10 de la Ley 1493 de 2011 dispone que: "*Para los productores ocasionales, el Ministerio de Cultura a través de Resolución reglamentará la constitución de garantías o pólizas de seguro, que deberán amparar el pago de la contribución parafiscal*". Por su parte, el artículo 13 de la Resolución 712 de 2012, "*por la cual se resuelve impartir instrucciones sobre la aplicación de la Ley 1493 de 2011*", prevé que: "*Los productores ocasionales de espectáculos públicos deberán constituir una póliza de cumplimiento expedida por compañía de seguros debidamente autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia o quien haga sus veces, a favor del municipio o distrito en que tendrá lugar la realización del espectáculo público de las artes escénicas, garantizando el pago de la contribución parafiscal. El monto de la póliza será del 10% del valor total de la boletería por el tiempo del espectáculo, con vigencia igual al periodo de duración del espectáculo y tres (3) meses más*".

[55] "Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.
La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación."

[56] "Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades."

60. Al respecto, la Sala Plena advierte que la Corte Constitucional ya ha examinado y declarado la constitucionalidad de medidas tributarias de diferente naturaleza adoptadas mediante decretos legislativos, antes de la actual pandemia, tales como: *(i)* la creación de contribuciones[57] e impuestos[58], *(ii)* la adopción de exenciones tributarias[59], *(iii)* la disposición de beneficios en el tratamiento en la retención en la fuente[60] y *(iv)* la modificación de los plazos para declarar y pagar impuestos[61]. En particular, en ejercicio del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en vigencia de los estados de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha admitido que: *(i)* "[a]*sí como el legislador ordinario es el titular de la potestad para establecer tributos"*[62], también lo es para *"contemplar exenciones* […] *dentro de los límites que consagra el artículo 215 de la Constitución"*[63]*; (ii) "la creación de exclusiones, exenciones o beneficios tributarios puede ser una herramienta útil para estimular el desarrollo de actividades económicas en sectores o regiones afectados por las crisis que dan lugar a la declaración de emergencia"*[64]*; (iii) "es previsible que las medidas tributarias de exención se dirijan a los individuos que han resultado afectados por los hechos que motivaron la declaración del estado de excepción"*[65] y *(iv) "es legítimo que el Gobierno reduzca o modifique los impuestos que recaen sobre actividades cuyo estímulo puede promover la superación de la crisis que motivó el Estado de Emergencia Social"*[66], como ocurre, por ejemplo, con la *"exclusión de pago del IVA"*[67].

61. También, de manera más reciente, la Corte Constitucional ha declarado la exequibilidad, simple o condicionada, de múltiples medidas tributarias en la actual situación de pandemia, así: *(i)* exenciones y exclusiones de IVA[68], *(ii)* exenciones del gravamen a los movimientos financieros -GMF-[69], *(iii)* tarifas especiales de retención en la fuente del impuesto sobre la renta[70], *(iv)* condiciones especiales para acceder a determinados beneficios fiscales[71], *(v)* cambio de destinación de determinados tributos[72], *(vi)* ampliación de términos para el pago de ciertos tributos,[73] *(vii)* alternativas no tributarias de financiamiento[74], *(viii)* medidas procedimentales para la gestión de ciertos

[57] Sentencia C-083 de 1993.
[58] Sentencia C-243 de 2011.
[59] Sentencias C-701 de 2015, C-193 de 2011.
[60] Sentencia C-517 de 2017.
[61] Sentencia C-327 de 1999.
[62] Sentencia C-136 de 1999.
[63] Id.
[64] Sentencia C-912 de 2010.
[65] Sentencia C-172 de 2009.
[66] Sentencias C-911 de 2010, C-912 de 2011.
[67] Id.
[68] Sentencias C-197 de 2020, C-159 de 2020, C-216 de 20, C-200 de 2020, C-174 de 2020 y C-217 de 2020.
[69] Sentencias C-174 de 2020, C-216 de 2020, C-217 de 2020, C-174 de 2020, C-210 de 2020, C-304 de 2020.
[70] Sentencias C-200 de 2020, C-202 de 2020.
[71] Sentencias C-153 de 2020, C-208 de 2020.
[72] Sentencias C-204 de 2020, C-153 de 2020, C-208 de 2020, C-169 de 2020.
[73] Sentencias C-153 de 2020, C-208 de 2020.
[74] Sentencia C-196 de 2020.

tributos[75] y *(ix)* rebajas de sanciones, intereses y capital durante la negociación de procesos de reorganización[76].

62. En particular, por tratarse de medidas similares a las previstas por el Decreto Legislativo 818 de 2020, es importante destacar que en ejercicio del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados por medio de los decretos 417 y 637 de 2020, la Corte Constitucional ha admitido: *(i)* exenciones y exclusiones de IVA respecto de servicios de voz e internet móviles[77], importación y adquisición de ciertos bienes o insumos de uso médico[78], donaciones o cualquier otro acto que implique la transferencia del dominio a título gratuito[79], comisiones o servicios que se cobren por la dispersión excepcional de recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del denominado "apoyo económico", comisiones por el servicio de garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías S.A. -FNG- focalizadas en enfrentar las consecuencias adversas de la pandemia del COVID-19[80] y comisiones o servicios que se cobren por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa ingreso solidario[81]; *(ii)* disminución de la tarifa de retención en la fuente del impuesto sobre la renta[82], en particular, respecto del pago o abono en cuenta correspondiente a las comisiones por el servicio de las garantías que otorgue el Fondo Nacional de Garantías S.A. - FNG focalizadas en enfrentar las consecuencias adversas de la pandemia del COVlD-19, y *(iii)* ampliación de términos para el pago de ciertos tributos, entre otros, de la contribución parafiscal de espectáculos públicos para las artes escénicas[83] y el impuesto nacional con destino al turismo a cargo de empresas de transporte aéreo[84].

63. Finalmente, la Sala constata que el fomento y la promoción de la cultura es una función a cargo del Estado que tiene especial relevancia constitucional, tal como lo prevé el artículo 70 de la Constitución Política. En los términos expuestos por la Presidencia de la República en su intervención, el decreto *sub examine "busca desarrollar el mandato constitucional de promoción y fomento de la cultura, en tanto salvaguarda en la medida de lo posible a los productores de contenidos y sus asociados"*.

5. Condiciones formales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020

[75] Sentencias C-175 de 2020, C-159 de 2020, C-150 de 2020.
[76] Sentencia C-237 de 2020.
[77] Sentencia C-197 de 2020.
[78] Sentencia C-159 de 2020.
[79] Sentencia C-216 de 2020.
[80] Sentencia C-200 de 2020.
[81] Sentencia C-174 de 2020.
[82] Sentencias C-200 de 2020, C-202 de 2020.
[83] Sentencia C-153 de 2020.
[84] Sentencia C-208 de 2020.

64. En este apartado se estudia, en los términos planteados en el problema jurídico, y de conformidad con la metodología descrita en el epígrafe 3.2.2, la satisfacción de las condiciones formales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020.

65. En primer lugar, el Decreto Legislativo 818 de 2020 fue expedido por el órgano competente, en tanto fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros, tal como lo ordena el artículo 215 de la Constitución y se puede acreditar en la copia auténtica digitalizada que aportó la secretaria jurídica de la Presidencia de la República.

66. En segundo lugar, según se indica en el Decreto Legislativo 818 de 2020, el Presidente de la República fundamentó su expedición en *"el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, 'Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional",* de allí que se satisfaga la exigencia jurisprudencial relativa a que el decreto se hubiese expedido en desarrollo del estado de excepción.

67. En tercer lugar, el decreto se expidió el día 4 de junio de 2020, esto es, dentro del término de 30 días de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 637 de mayo 6 de 2020.

68. En cuarto lugar, el decreto adopta medidas tendientes a proteger las actividades y empleos que genera el sector de la cultura, habida cuenta de los beneficios y alivios tributarios que garantizan, en la medida de lo posible, mayor liquidez para el sector cultural en Colombia, lo cual coincide con el ámbito territorial de aplicación del estado de emergencia declarado en el Decreto 637 de 2020.

69. Por último, se acredita la exigencia de motivación, si se tiene en cuenta la estructura considerativa del decreto legislativo *sub examine*. En esta, se hace referencia a las razones fácticas y normativas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y a aquellas que justifican las medidas que se adoptan, relativas a: *(i)* generar *"liquidez"* al sector cultural, *(ii)* disminuir *"la presión de la caja de los productores y operadores de boletería"* y *(iii)* desarrollar el mandato constitucional de promoción y fomento de la cultura previsto por el artículo 70 de la Constitución Política.

Síntesis del cumplimiento de las condiciones formales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020		
Exigencia	**Cumple / No cumple**	**Razón**
Expedición por el órgano competente	Cumple	El decreto fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros.

Síntesis del cumplimiento de las condiciones formales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020		
Expedición en desarrollo del estado de excepción	Cumple	La expedición del decreto se fundamentó en el artículo 215 de la Constitución, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 637 de 2020.
Expedición durante el término de vigencia del estado de excepción	Cumple	El decreto fue expedido el 4 de junio de 2020, dentro del término de 30 días de vigencia del Decreto 637 de mayo 6 de 2020.
Identidad en el ámbito de aplicación	Cumple	El ámbito de aplicación del Decreto 637 de 2020 es nacional, al igual que las medidas que adopta el decreto *sub examine*.
Existencia de motivación	Cumple	El decreto hizo referencia a: *(i)* las razones fácticas y normativas que dieron lugar al estado de emergencia y *(ii)* las razones para justificar las medidas que se ordenaron en la parte resolutiva.

6. Análisis constitucional-material de las disposiciones que integran el Decreto Legislativo 818 de 2020

70. De conformidad con el epígrafe 3 *supra*, la jurisprudencia constitucional ha sujetado la validez constitucional de los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción a la superación de 10 juicios, derivados interpretativamente del artículo 215 de la Constitución y de las disposiciones de la Ley 137 de 1994, *"Estatutaria de los Estados de Excepción"*, al igual que de lo dispuesto por los artículos 93 y 214 constitucionales.

6.1. Juicio de finalidad

71. Las disposiciones que integran el decreto legislativo *sub examine* tienen por finalidad superar la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Esto es así, por cuanto *(i)* generan *"liquidez"* al sector cultural, *(ii)* disminuyen *"la presión de la caja de los productores y operadores de boletería"* y *(iii)* desarrollan el mandato constitucional de promoción y fomento de la cultura previsto por los artículos 70 y 71 de la Constitución Política. Estas medidas, habida cuenta de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 en el sector cultural, promueven el flujo de efectivo para la atención de las necesidades básicas de las personas que desarrollan actividades culturales o artísticas y, además, incentivan la reactivación económica de este sector.

72. En efecto, las medidas tributarias previstas por los artículos 1, 2, 3 y 4, así como las previstas en los artículos 5 y 6, *"otorgan un alivio en la liquidez del sector"*[85], debido a que *(i)* disminuyen la tarifa de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta prevista, por un lado, sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios, comisiones y prestación de servicios correspondiente a las 27 actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE -*artículo 1*- y, por el otro, sobre los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 y la Ley 814 de 2003 -*artículo 2*-; *(ii)* reducen los costos de producción de las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, en tanto prevén que estos servicios estarán excluidos de IVA -*artículo 3-; (iii)* amplían los plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas -*artículo 4*-; *(iv)* amplían el plazo para realizar la devolución o el reembolso de los derechos de asistencia a los espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 5*- y *(v)* exoneran a los productores ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas del pago de la póliza de que trata el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural -*artículo 6*-.

73. Al respecto, la Sala constata que las tarifas de retención en la fuente a título de renta actualmente varían entre el 4 % y el 11 %, según el tipo y la calidad de la persona. Por tanto, unificar y disminuir la tarifa de retención en la fuente, en este caso a la tarifa mínima del 4 %, para ciertas actividades artísticas y culturales y, además, exceptuar de la retención en la fuente los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 y la Ley 814 de 2003 contribuye a generar liquidez en el sector. Esto es especialmente relevante para las personas que se dedican a las 27 actividades económicas de índole cultural y creativo, así como para las personas beneficiarias de los estímulos otorgados por el Ministerio de Cultura y las entidades departamentales, municipales y distritales responsables de la cultura[86] y el Fondo de Desarrollo Cinematográfico[87], pues, como lo advierte el Gobierno Nacional, *"mientras dure la crisis"*[88], estos estímulos pueden ser *"la única fuente de ingresos y apoyo a la actividad de miles de creadores, artistas y gestores culturales en todo el territorio nacional"*[89].

74. Asimismo, la Sala constata que, *"ante la prohibición de realizar espectáculos públicos de las artes escénicas en vivo"* y de manera presencial, los productores de este tipo de eventos han desarrollado, como una medida de *"subsistencia y generación de ingresos",* producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital. Por tanto, una medida análoga al beneficio previsto en el artículo 6 de la Ley 1493 de 2011 –para los eventos en vivo, consistente en la exclusión del IVA– tiene por objeto reducir los costos de producción de dichas transmisiones y, por tanto, aliviar el flujo de ingresos de

[85] Decreto Legislativo 818 de 2020.
[86] Artículo 18 de la Ley 397 de 1997.
[87] Ley 814 de 2003.
[88] Decreto Legislativo 818 de 2020.
[89] Id.

"los productores de espectáculos públicos de las artes escénicas" y *"todas aquellas personas que presten sus servicios artísticos para la producción audiovisual de este tipo eventos", v. gr.*, maquilladores, vestuaristas, diseñadores de escenografía, músicos y directores.

75. Los artículos 4 y 6 eliminan un gasto importante para los productores ocasionales y, por tanto, constituyen un alivio en el flujo de sus ingresos. Por un lado, al ampliar los plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, se genera liquidez al sector de productores y operadores de espectáculos públicos de las artes escénicas. Por otro lado, dado que en virtud del artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, reglamentado por el artículo 13 de la Resolución 712 de 2020, expedida por el Ministerio de Cultura, los productores ocasionales de espectáculos públicos deben constituir una póliza de cumplimiento a favor del municipio o distrito en que tendrá lugar el espectáculo público de las artes escénicas, para garantizar el pago de la contribución parafiscal cultural, equivalente al 10 % del valor total de la boletería por el tiempo del espectáculo, la exoneración del artículo 6 también permite un mayor flujo de efectivo a este sector y, por tanto, menor presión en caja.

76. Por último, en relación con el artículo 5, la Sala advierte que estas medidas permiten *"disminuir la presión de caja de los productores y operadores de boletería",* lo cual constituye un alivio en el flujo de ingresos. En efecto, como lo advierte el Procurador General de la Nación, *"los eventos que resultaron cancelados"* como consecuencia de las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas para mitigar los efectos de la pandemia de la COVID-19 *"significaron un elevado número de inquietudes y solicitudes presentadas por los consumidores con relación a la devolución o reembolso de los valores pagados como derecho de asistencia".* De manera que, ante el impacto económico que estas solicitudes representan, el artículo 5 protege, de un lado, a los productores de eventos y operadores de boletería, en tanto alivia la presión en la caja que genera la devolución o reembolso inmediato de los valores pagados como derechos de asistencia y, de otro lado, a los consumidores, ya que les garantiza la devolución o reembolso de los valores pagados como derechos de asistencia, aun cuando amplía el término para este efecto.

77. Para la Sala, habida cuenta del impacto económico que ha generado la pandemia de la COVID-19 en el sector cultura, en particular por *"la parálisis de la actividad económica en torno a la industria de los espectáculos públicos de las artes escénicas",* las medidas tributarias previstas en los artículos 1, 2, 3 y 4, así como las medidas relativas al reembolso o devolución de boletería y constitución de pólizas de seguro que garantizan el pago de la contribución parafiscal cultural, previstas en los artículos 5 y 6, respectivamente, están encaminadas de forma directa y específica a impedir la agravación de los efectos de la crisis que motivó el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 637 de 2020, ya que, en efecto, otorgan un alivio en la liquidez de la cadena de valor que se articula alrededor del sector cultural.

6.2. Juicio de conexidad material

78. Las disposiciones guardan relación de conexidad con las consideraciones que tuvo en cuenta el Presidente de la República para adoptar el Decreto Legislativo 818 de 2020 y tienen una relación directa y específica con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 637 de 2020. Por tanto, satisfacen tanto el juicio de conexidad interna como el juicio de conexidad externa.

79. *Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad interna*. Los considerandos del decreto legislativo *sub examine* se refieren, entre otros aspectos, a: *(i)* las *"distintas tarifas de retención en la fuente"* que actualmente prevé la normativa fiscal sobre *"los pagos o abonos en cuenta que hagan las personas jurídicas y sociedades de hecho por concepto de honorarios, comisiones, servicios y arrendamientos"; (ii)* la necesidad de *"desarrollar estímulos fiscales a las personas que se dedican a la cultura y la creatividad",* como *"una medida de protección a las actividades y ocupaciones que genera el sector de la Economía Naranja"; (iii)* la necesidad de *"adoptar una medida especial de fomento y estímulo tributario"* para *"los programas de estímulos públicos de índole cultural"; (iv)* la necesidad de *"apoyar con medidas fiscales una reducción en los costos de producción"* de *"producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital",* mediante *"la exclusión* [transitoria] *del IVA"; (v)* la ampliación de *"las fechas en las que se debe declarar y pagar la contribución parafiscal cultural de espectáculos públicos",* para otorgar un alivio en la liquidez del sector; *(vi)* la necesidad de prever *"normas* [de] *carácter transitorio sobre solicitudes de retracto, desistimiento y circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por las boletas y derechos de asistencia"*, para *"disminuir la presión de caja de los productores y operadores de boletería",* y *(vii)* el gasto que representa para *"los productores ocasionales"* la constitución de *"garantías o pólizas de seguro que amparen el pago de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas".*

80. De un lado, las medidas tributarias previstas por los artículos 1, 2, 3 y 4 se relacionan con las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional para desarrollar estímulos fiscales a las personas que se dedican a la creatividad y a la cultura. En primer lugar, los *artículos 1 y 2* tienen por objeto *(a)* reducir la tarifa de la retención en la fuente a título de renta sobre pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios, comisiones y prestación de servicios y *(b)* exceptuar de retención en la fuente los estímulos públicos culturales otorgados por el Ministerio de Cultura, las entidades territoriales y el Fondo de Desarrollo Cinematográfico. En segundo lugar, el *artículo 3* prevé que algunos servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas estén excluidos de IVA, lo cual permite reducir los costos de este tipo de producciones. En tercer lugar, el *artículo 4* amplía los plazos para la declaración y pago de la contribución

parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, con lo cual permite otorgar liquidez al sector de la cultura.

81. De otro lado, los artículos 5 y 6 se relacionan con las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional, en la medida en que *(a)* regulan la devolución o el reembolso de los derechos de asistencia a los espectáculos efectivamente cancelados, aplazados o reprogramados durante la vigencia de la emergencia sanitaria y *(b)* prescriben que los productores ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas no deberán constituir la póliza de que trata el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, para los eventos que realicen hasta el 30 de septiembre de 2021, siempre que la venta de boletería se efectúe por medio de un operador de boletería con autorización vigente otorgada por el Ministerio de Cultura. Estas disposiciones, reitera la Sala, permiten que el sector cultural tenga liquidez, pretensión perseguida por el Gobierno y fácilmente derivable de la motivación del decreto.

82. *Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad externa.* Esto es así, por cuanto existe un vínculo directo y específico entre las medidas adoptadas por el decreto legislativo *sub examine* y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 637 de 2020. En efecto, el Decreto Legislativo 818 de 2020 tiene por objeto aliviar la situación económica que la pandemia de la COVID-19 generó en los actores que se articulan alrededor del sector de la cultura, quienes, por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas por el Gobierno, han tenido disminuciones considerables en el flujo de sus recursos e ingresos en general. De allí que los beneficios y alivios tributarios -*artículos 1, 2, 3 y 4*-, las facilidades para efectuar reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 5*- y la exoneración de pólizas de seguro para garantizar el pago de contribuciones parafiscales -*artículo 6*- sean medidas dirigidas a generar mayor liquidez en el sector cultural, disminuir la presión de la caja de los productores y operadores de boletería y, en general, desarrollar el mandato constitucional de promoción y fomento de la cultura, lo cual, en última instancia, promueve la reactivación económica de este sector.

83. Una de las premisas en las que se fundamentó el estado de emergencia declarado por medio del Decreto 637 de 2020, es la *"crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19"*. En los términos expuestos por el Gobierno Nacional en la parte considerativa de este decreto, la crisis derivada de la pandemia "[ha] *conducido al aumento del desempleo en el país"* y, por tanto, ha generado *"efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía"*. En particular, "[l]*as actividades artísticas, entretenimiento, recreación y* otras *actividades de servicios fue la rama de actividad económica que, en marzo de 2020, concentró la mayor disminución de la población ocupada en el país* (-512 *mil personas), contribuyendo así en* -2,3 *p.p. al total nacional"*. De manera que *"es*

absolutamente necesario e ineludible que se adopten prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos", pues *"los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis".*

84. Dado que las medidas implementadas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 atienden a la situación económica que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia, en particular, al impacto negativo en las finanzas que generó en el sector de la cultura, la Sala advierte, tal como lo pusieron de presente la totalidad de los intervinientes[90], que existe una relación directa y específica de estas medidas con los motivos que hicieron necesario declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 637 de 2020.

6.3. Juicio de motivación suficiente

85. Las razones que planteó el Presidente de la República para fundamentar las medidas adoptadas en el decreto *sub examine* fueron suficientes.

86. Los considerandos del Decreto Legislativo 818 de 2020 dan cuenta de las específicas razones que fundamentaron la creación de *(i)* beneficios y alivios tributarios para las personas que se dedican a la cultura y a la creatividad -*artículos 1, 2, 3 y 4*-, *(ii)* facilidades para efectuar reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 5*- y *(iii)* la exoneración de pólizas de seguro para garantizar el pago de la contribución parafiscal cultural -*artículo 6*-.

87. En primer lugar, en los considerandos del decreto legislativo *sub examine*, el Gobierno Nacional explicó que, en la normativa fiscal, *"actualmente existen* […] *distintas tarifas de retención en la fuente"* que *"varían entre el 4% y el 11%".* De tal manera que, *"como una medida de protección a las actividades y ocupaciones que genera el sector de la Economía Naranja, especialmente en sus actividades nucleares o de inclusión total, se hace necesario desarrollar estímulos fiscales a las personas que se dedican a la cultura y a la creatividad".* Asimismo, dadas las condiciones actuales de la crisis generada por la COVID-19, *"se hace necesario adoptar una medida especial de fomento y estímulo tributario, circunscrita a los programas de estímulos públicos de índole cultural"* y *"otorgar un alivio en la liquidez del*

[90] La totalidad de los intervinientes afirmaron que "*las medidas están estrechamente vinculadas* […] *con los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de excepción*", entre otras razones, porque "*la motivación del Decreto que declaró la emergencia tiene por causas el factor desatado por la crisis sanitaria a nivel epidemiológico como también los efectos económicos consecuencia de la epidemia*" y, en general, "*buscan, precisamente, aliviar y brindar liquidez al sector cultural, sin duda, uno de los más afectados por las medidas adoptadas para contener el contario del coronavirus covid-19*". *Cfr.* Las siguientes intervenciones: Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Asociación Colombiana de Empresarios -ANDI-, Federación Colombiana de Municipios -Fedemunicipios-, Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Procuraduria General de la Nación.

sector" mediante la modificación de *"las fechas en las que se debe declarar y pagar la contribución parafiscal de los espectáculos públicos".* Esto, reitera la Sala, constituye un alivio o beneficio tributario para las personas que se dedican a la cultura y a la creatividad, en la medida en que permite generar liquidez al sector, al tiempo que incentiva las actividades que en este se desarrollan, habida cuenta de la parálisis de la actividad económica en torno a la industria de los espectáculos públicos de las artes escénicas[91].

88. En segundo lugar, en su parte considerativa, el decreto precisó que *"es imperioso establecer normas de carácter transitorio sobre solicitudes de retracto, desistimiento y circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por las boletas y derechos de asistencia adquiridos",* con el fin de *"disminuir la presión de caja de los productores y operadores de boletería".* Esto constituye una medida análoga a la prevista por el artículo 4 del Decreto Legislativo 557 de 2020, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-208 de 2020. En esa providencia[92], la Corte reconoció que, teniendo en cuenta la *"afectación económica del sector turístico y de las MIPYMES como consecuencia del cierre de hoteles, bares y restaurantes, la suspensión de vuelos y del transporte intermunicipal, el cese de funcionamiento de las líneas de cruceros, así como la disminución en general de la demanda de bienes y servicios",* la flexibilización de *"los reembolsos por parte de los prestadores de servicios turísticos"* cumple los *"presupuestos de validez material que deben satisfacer este tipo de normas".* En este caso, dada la mayor afectación económica que recae sobre el sector de la cultura, la Sala advierte, de la misma manera que lo hizo en el caso de los prestadores de servicios turísticos, que la flexibilización para efectuar las devoluciones o reembolsos por boletería o derechos de asistencia a espectáculos públicos fue motivada de manera suficiente y, además, cumple los presupuestos de validez material.

89. En este caso, dado el impacto económico que representan las solicitudes de devolución y reembolso por la crisis económica que ha generado la pandemia de la COVID-19, el artículo 5 protege, de un lado, a los productores de eventos y operadores de boletería, en tanto alivia la presión en caja que genera la devolución o reembolso inmediato de los valores pagados como derechos de

---

[91] De acuerdo con el comunicado de prensa publicado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el *30 de abril de 2020, "las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios fue la rama de actividad económica que, en marzo de 2020, concentró la mayor disminución de la población ocupada en el país (-512 mil personas)".* Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_mar_20.pdf. Esta situación, contrasta con la de los países de América Central, en los cuales, según la la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO-, "*los sectores de la cultura, el arte y las industrias creativas son algunos de los más afectados por las medidas sanitarias que han debido implementar los gobiernos*". En efecto, "[c]*on el cierre de todos los museos, teatros, bibliotecas, mercados, parques y atracciones turísticas y el movimiento de personas limitado, la crisis ha golpeado con fuerza la vida cultural y la industria del turismo en los países de Centroamérica. El desafío financiero se refleja en que muchos trabajadores culturales y artistas han perdido sus fuentes de ingreso, además, la cancelación de todas las actividades causa dificultades especialmente a las pequeñas y medianas empresas, que son el principal componente de estos sectores*". Disponible en: https://es.unesco.org/news/como-crisis-covid-19-afecta-al-sector-cultura-america-central.

[92] *Cfr.* Corte Constitucional, comunicado de prensa No. 27.

asistencia, y, del otro, a los consumidores, ya que a pesar de la extensión del plazo, garantiza la devolución o reembolso de los valores pagados como derechos de asistencia.

90. En tercer lugar, el Presidente advirtió que, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, *"existe una obligación para los productores ocasionales de constituir garantías o pólizas de seguro que amparen el pago de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas",* lo cual *"constituye un gasto importante"* para estos sujetos. Si bien el Ministerio de Cultura y la DIAN pueden *"implementar otros mecanismos para efectuar el control y la fiscalización requeridas durante la pandemia",* inclusive, a partir de *"la verificación de los reportes de venta a los operadores de boletería, en su calidad de agentes de retención del citado tributo",* como lo señaló el Gobierno, su competencia sujeta a la ley no les permite inaplicar o excepcionar la disposición legal citada. De manera que, según las razones expuestas por el Presidente, resulta razonable eliminar la obligación de constituir dichas garantías o pólizas de seguro. Sobre todo porque, como se ha reiterado, les permite un mayor flujo de ingresos a los actores que se articulan alrededor del sector cultural.

6.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad

91. Las medidas que hacen parte del decreto legislativo *sub examine* satisfacen el juicio de ausencia de arbitrariedad. Esto es así, debido a que ninguna de estas medidas *(i)* suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, *(ii)* interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado ni *(iii)* suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento[93]. Por el contrario, el decreto legislativo *sub examine*, además de adoptar medidas tributarias que permiten generar liquidez en el sector cultural, fomenta las expresiones culturales y artísticas, en los términos previstos por los artículos 70 y 71 de la Constitución Política.

92. En efecto, la Sala advierte que, al prever medidas que, de un lado, fomentan las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, *"como una medida no solo de subsistencia y generación de ingresos, sino también como una forma de apoyar emocionalmente y contribuir a la salud mental de la Nación colombiana"* [94], y, del otro, promueven las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos

[93] En lo pertinente, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República precisó que: "*De hecho, las medidas del Decreto Legislativo 818 del 4 de junio de 2020 están en sintonía con la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, firmada en París el 20 de octubre de 2005 y aprobada en Colombia por la Ley 1516 de 2012, la cual tiene entre sus 'objetivos proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales y reiterar los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios*"".

[94] Decreto Legislativo 818 de 2020.

de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual)[95], el Decreto Legislativo 818 de 2020 desarrolla el deber que tiene el Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos, por medio de la educación permanente y la enseñanza artística.

6.5. Juicio de intangibilidad

93. Las medidas que integran el decreto legislativo *sub examine* satisfacen el juicio de intangibilidad. En efecto, del objeto del decreto no es posible inferir que las medidas que prevé tengan como fin o efecto restringir los derechos que la jurisprudencia constitucional, a partir de la interpretación que el derecho internacional de los derechos humanos, ha calificado como intangibles, referidos en el epígrafe 3.2.2. *supra*.

94. Por el contrario, la Sala constata que las medidas adoptadas por medio de este decreto tienen relación con las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[96]. Esto, debido a que, además de que tienen por objeto aliviar los efectos económicos negativos que, como consecuencia de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19, han sufrido los actores que se articulan alrededor del sector cultural, incentivan la recuperación y reactivación económica de ese sector. De acuerdo con las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, es fundamental que los Estados adopten medidas dirigidas a enfrentar la pandemia de la COVID-19, con un enfoque de derechos humanos, incluyendo planes para la recuperación social y, sobre todo, económica. Según indicó la CIDH, *"estas deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad"*[97].

95. Para la Sala, las medidas de carácter tributario previstas para aliviar la situación financiera de los sectores más afectados por la crisis generada por la pandemia de la COVID-19, *v. gr.*, el sector de la cultura, son fundamentales para garantizar el respeto de los derechos humanos, porque incentivan la recuperación económica y social de los habitantes del territorio nacional, con el fin de que puedan satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida en condiciones dignas. En concreto, los incentivos económicos -beneficios

---

[95] De acuerdo con el parágrafo del artículo 4 del Decreto Legislativo 818 de 2020, "*el recaudo de la contribución parafiscal* […] *será girado por el Ministerio de Cultura a los municipios en que se produjo el hecho generador y podrá hacer parte de la destinación transitoria establecida en el artículo 2 del Decreto Legislativo 475 de 2020*". Por su parte, el artículo 2 del Decreto Legislativo 475 de 2020, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-153 de 2020, prevé que: "*Los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural* […] *girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 a los municipios y distritos por el Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente, hasta septiembre 30 de 2021, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual)*".

[96] Resolución No. 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 10 de abril de 2020.

[97] Id.

tributarios- otorgados al sector de la cultura buscan garantizar la sostenibilidad de las empresas artísticas y culturales y el bienestar de los individuos que se articulan a su alrededor, ya que permiten continuar con el desarrollo de este tipo de actividades y, en consecuencia, conservar los empleos directos e indirectos que generan.

96. En este sentido, esta Corte ha declarado la exequibilidad de medidas tributarias análogas a las implementadas por el decreto legislativo *sub examine*, tales como *(i)* exenciones y exclusiones de IVA[98], *(ii)* disminución de la tarifa de retención en la fuente del impuesto sobre la renta[99] y *(iii)* ampliación de términos para el pago de ciertos tributos[100], en particular, el impuesto nacional con destino al turismo a cargo de empresas de transporte aéreo y la contribución parafiscal de espectáculos públicos para las artes escénicas[101].

97. Cabe destacar que, en relación con esta última medida, es decir, la ampliación de los términos para el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de las artes escénicas, que es análoga a la prevista en este decreto, la Corte precisó que satisfacía los juicios materiales, porque era *"compatible con los esfuerzos de favorecer y ampliar en medio de la crisis, el acceso a un beneficio tributario, para el sector cinematográfico afectado"*[102].

98. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, Sala advierte que las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 satisfacen el juicio de intangibilidad.

6.6. Juicio de no contradicción específica

99. Las medidas adoptadas en el decreto legislativo *sub examine (i)* no contradicen la Constitución o los tratados internacionales y *(ii)* no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el contenido de los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Por el contrario, armonizan con los mandatos constitucionales relacionados con el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos (artículo 70 de la Constitución Política), por medio de incentivos para personas e instituciones que desarrollen y ejerzan, entre otras, actividades culturales (artículo 71 de la Constitución Política).

100. En efecto, tal como lo ha puesto de presente la jurisprudencia constitucional[103], las medidas previstas por el decreto son expresión de la competencia estatal para determinar, en consideración a circunstancias de orden fiscal o extrafiscal, cierto tipo de beneficios con el objeto de, entre otros, *(i)* promover ciertos sectores de la economía, *(ii)* recuperar ciertas áreas

[98] Sentencias C-197 de 2020, C-159 de 2020, C-216 de 20, C-200 de 2020, C-174 de 2020, C-217 de 2020.
[99] Sentencias C-200 de 2020, C-202 de 2020.
[100] Sentencias C-153 de 2020, C-208 de 2020.
[101] Sentencia C-153 de 2020.
[102] Id.
[103] *Cfr.*, sentencias C-804 de 2001, C-913 de 2011.

geográficas deprimidas por desastres naturales o provocados por el hombre, *(iii)* fortalecer patrimonialmente a las empresas que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social, *(iv)* incentivar la inversión en sectores vinculados a la generación de empleo masivo y *(v)* generar una mejor redistribución de la renta global.

101. En el caso específico del decreto legislativo *sub examine*, las medidas adoptadas para aliviar los efectos económicos negativos generados por la COVID-19 permiten generar liquidez en el sector cultural, esto es, mayor flujo de efectivo, para la atención de las necesidades básicas de las personas que se articulan alrededor del sector y, además, incentivar las expresiones culturales y artísticas a partir de las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, habida cuenta de la prohibición de realizar espectáculos públicos de las artes escénicas de forma presencial, por efecto de la pandemia de la COVID-19.

102. En particular, debido a esa prohibición, las medidas adoptadas por el decreto pretenden fomentar las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, *"como una medida no solo de subsistencia y generación de ingresos, sino también como una forma de apoyar emocionalmente y contribuir a la salud mental de la Nación colombiana"*[104]. Esto, reitera la Sala, tiene relación directa y específica con los mandatos derivados de los artículos 70 y 71 de la Constitución Política, toda vez que, en efecto, promueve el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. Además, genera incentivos para que las personas y las instituciones desarrollen este tipo de actividades artísticas y culturales por medios digitales, lo cual no solo protege la sostenibilidad financiera de este sector, sino que promueve su reactivación económica.

6.7. Juicio de incompatibilidad

103. Las medidas que hacen parte del decreto legislativo *sub examine* satisfacen el juicio de incompatibilidad.

104. En los términos expuestos, este decreto tiene por objeto mitigar la extensión de los efectos negativos que ha generado en el sector cultural la pandemia de la COVID-19. Por esta razón, prevé *(i)* beneficios y alivios tributarios a las personas que se dedican a la cultura y a la creatividad -*artículos 1, 2, 3 y 4*-, *(ii)* facilidades para efectuar reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 5*- y *(iii)* una exoneración de constituir las pólizas de seguro previstas por la legislación ordinaria para garantizar el pago de la contribución parafiscal cultural -*artículo 6*-.

[104] Decreto Legislativo 818 de 2020.

105. La Sala advierte que la adopción de estas medidas implica suspender de manera transitoria la aplicación del marco jurídico ordinario, pues, como consecuencia de estas: *(i)* se modifican *(a)* las tarifas de retención en la fuente a título de renta sobre los pagos o abonos en cuenta por honorarios, comisiones y prestación de servicios correspondientes a las 27 actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE -*artículo 1*- y *(b)* los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 de 1997 y la Ley 814 de 2003 -*artículo 2*-; *(ii)* se exceptúan del IVA de manera transitoria algunas actividades -*artículo 3*-; *(iii)* se amplían transitoriamente los plazos para declarar y pagar la contribución parafiscal de espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 4*-; *(vi)* se amplían los plazos para la devolución o reembolso por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 5*- y *(v)* se exonera transitoriamente a los productores ocasionales de la constitución de pólizas de seguro para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural -*artículo 6*-. Con todo, el Gobierno Nacional señaló las razones por las cuales era imperioso modificar de manera transitoria las normas ordinarias que regulan estas materias, para hacerlas compatibles con el estado de emergencia económica generado por la pandemia de la COVID-19.

106. En primer lugar, en la parte motiva del decreto legislativo *sub examine*, señaló que, teniendo en cuenta el impacto de la crisis generada por la COVID-19 en el sector cultura, era necesario adoptar medidas de fomento y estímulo tributario. En particular, indicó que, ante las condiciones actuales de la crisis:

> "se hace necesario adoptar una medida especial de fomento y estímulo tributario, circunscrita a los programas de estímulos públicos de índole cultural que organicen el Ministerio de Cultura, el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (Ley 814 de 2003) y las entidades departamentales y municipales responsables de la cultura. Lo anterior, teniendo en cuenta que dichos estímulos pueden ser, mientras dure la crisis, la única fuente de ingresos y apoyo a la actividad de miles de creadores, artistas y gestores culturales en todo el territorio nacional".

107. En segundo lugar, precisó que, ante la prohibición de realizar espectáculos públicos de las artes escénicas en vivo, era necesario apoyar con medidas fiscales una reducción en los costos de producción de transmisiones digitales, permitiendo transitoriamente la exclusión del IVA para los servicios artísticos prestados. Según el Gobierno Nacional:

> "ante la prohibición de realizar espectáculos públicos de las artes escénicas en vivo, los productores de este tipo de eventos han recurrido de manera permanente a las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, como una medida no solo de subsistencia y generación de ingresos, sino también como una forma de apoyar emocionalmente y contribuir a la salud mental de la Nación colombiana,

por lo cual se hace necesario apoyar con medidas fiscales una reducción en los costos de producción de dichas transmisiones, permitiendo transitoriamente la exclusión del IVA para los servicios artísticos prestados, como un beneficio semejante al que hoy tienen los eventos en vivo en el artículo 6° de la Ley 1493 de 2011".

108. En tercer lugar, explicó que, dada la parálisis de la actividad económica de la insdustria de los espectáculos públicos de las artes escénicas, era pertinente modificar las fechas para declarar y pagar la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, según lo previsto en el artículo 9 de la Ley 1493 de 2011.

109. En cuarto lugar, se refirió a la pertinencia de ampliar los plazos para la devolución o reembolso por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas. A su juicio, esta medida protege a los productores de eventos y operadores de boletería, alivia la presión en caja que genera la devolución o reembolso inmediato de los valores pagados como derechos de asistencia y garantiza que esa devolución o reembolso se lleve a cabo. Sobre el particular, señaló que:

"el presente Decreto Legislativo introduce una norma transitoria en este sentido, que busca proteger los derechos de los consumidores y al mismo tiempo brindar liquidez al sector de productores y operadores de espectáculos públicos de las artes escénicas, mediante la ampliación de los plazos previstos en la Ley 1480 de 2011 y el Capítulo 2.10. de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, para la devolución de los ingresos obtenidos por la venta de boletería y derechos de asistencia correspondientes a eventos que se iban a realizar en el periodo de la emergencia sanitaria y, por tal razón, debieron ser cancelados".

110. Finalmente, en relación con la pertinencia de exonerar transitoriamente a los productores ocasionales de la constitución de pólizas de seguro para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural, en la parte motiva del decreto se indicó:

"en el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, existe una obligación para los productores ocasionales de constituir garantías o pólizas de seguro que amparen el pago de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas, lo cual constituye un gasto importante para los productores ocasionales, además de que el Ministerio de Cultura y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN puede implementar otros mecanismos para efectuar el control y la fiscalización requeridas durante la pandemia del COVID-19, incluyendo la verificación de los reportes de venta a los operadores

de boletería, en su calidad de agentes de retención del citado tributo".

111. En suma, la Sala advierte que las medidas adoptadas por el decreto legislativo *sub examine* buscan aliviar las cargas económicas que de manera ordinaria debe asumir el sector cultura, al tiempo que *"desarrollan objetivos superiores legítimos, como el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos y la búsqueda del conocimiento y la expresión artística",* previstos por los artículos 70 y 71 de la Constitución Política.

112. Además, la Sala reitera que en el marco de los estados de excepción, el Gobierno Nacional está autorizado para adoptar medidas tributarias, siempre que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.

6.8. Juicio de necesidad

113. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad. De un lado, porque el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto al apreciar la necesidad de tales medidas *(necesidad fáctica)* y, del otro, por cuanto, habida cuenta de su carácter tributario, estas no podrían haber sido implementadas por el Gobierno Nacional mediante los mecanismos ordinarios *(necesidad jurídica)*.

114. *Necesidad fáctica*. La Sala reitera que las medidas previstas por el decreto legislativo *sub examine* son necesarias para proteger *"las actividades y ocupaciones que genera el sector de la Economía Naranja, especialmente en sus actividades nucleares o de inclusión total"*[105], dado el impacto económico significativo que los sectores culturales y creativos sufren como resultado de la crisis generada por la COVID-19. En particular, para mejorar el flujo de recursos disponibles de las personas que se articulan alrededor del sector cultura, con el fin de mitigar el impacto económico que se genera con el deber de aislamiento.

115. Al respecto, según la información reportada por el DANE, *"las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios fue la rama de actividad económica que, en marzo de 2020, concentró la mayor disminución de la población ocupada en el país (-512 mil personas); lo que demuestra la magnitud del impacto negativo generado por el COVID-19 en el empleo del sector cultural y creativo".* Asimismo, según el análisis efectuado por el Ministerio de Cultura con base en información de la firma Raddar[106], *"se ha establecido una contracción superior al 60% en el gasto de los hogares colombianos en la canasta de bienes y servicios de la Economía Naranja".* Esto afecta *"toda la cadena de valor que se articula alrededor de*

[105] Decreto Legislativo 818 de 2020.
[106] Decreto Legislativo 818 de 2020.

los espectáculos públicos de las artes escénicas y de la exhibición cinematográfica, y por lo tanto, importantes actores del sector cultura"[107].

116. En este sentido, las medidas adoptadas para generar liquidez, en términos de mayor disponibilidad de recursos, al sector cultural, consistentes en beneficios y alivios tributarios -*artículos 1, 2, 3 y 4*-, facilidades para efectuar reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 5*- y la suspensión del requisito previsto para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos -*artículo 6*- son necesarias para proteger la sostenibilidad económica de este sector y, además, promover la reactivación económica, en particular, de los actores más importantes, *v. gr.*, artistas, productores, promotores, escenarios, gestores culturales, exhibidores, entre otros.

117. La Sala constata que en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por medio del Decreto 417 de 2020, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del Decreto Legislativo 475 de 2020[108], proferido en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica para generar mecanismos tendientes a mitigar los efectos económicos y sociales causados por la COVID-19 y aliviar algunas obligaciones tributarias y financieras en el sector de la cultura. Al respecto, la Corte precisó que debido al aislamiento social y a sus consecuencias en la generación de ingresos individuales y colectivos para los protagonistas de las artes escénicas y del sector cinematográfico, el decreto estudiado dispuso medidas tendientes a apoyar el pago de la seguridad social de los creadores y gestores culturales, promover la generación de actividades y de proyectos creativos en las artes escénicas -incluso de carácter virtual-, extender las fechas de pago para ciertas obligaciones tributarias y flexibilizar las condiciones de acceso a beneficios tributarios concretos, esa vez, en el sector cinematográfico.

118. *Necesidad jurídica*. La Presidencia de la República indicó en su intervención que *"no existe en la normativa ordinaria alguna disposición que permita conceder beneficios o alivios tributarios a los agentes del sector cultura que se han visto especialmente afectados por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19",* así como tampoco existen medidas para extender *"el tiempo para efectuar reembolsos"* y eximir *"la obligación de constituir garantías para el pago de sus contribuciones parafiscales".* Esto, habida cuenta de que son medidas que *"deben estar contenidas en un cuerpo con fuerza material de ley, por respeto al principio de legalidad tributaria".*

119. Asimismo, respecto de la modificación de la tarifa del impuesto sobre la renta prevista en el artículo 1 del decreto legislativo *sub examine,* el Ministerio

[107] Id.
[108] Sentencia C-153 de 2020.

de Cultura[109] informó que, *"en tanto la disposición interfiere en uno de los elementos esenciales del impuesto a la renta de esas personas -la tarifa, por respeto al principio de legalidad tributaria sus contenidos deben estar integrados en una norma con fuerza de ley".* Además, por medio de los mecanismos ordinarios, *"no existe la posibilidad de variar la tarifa del impuesto con ocasión de eventos extraordinarios como la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19".*

120. En relación con este presupuesto, la Sala advierte que, con fundamento en el artículo 338 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de legalidad tributaria implica que, al igual que la creación y modificación de tributos, los beneficios fiscales, *"al hacer parte de las manifestaciones de la política fiscal, también están* [cobijados] *por los principios de legalidad y certeza"*[110]. Esto es así, por cuanto el poder tributario del Estado (artículo 338 de la Constitución Política) comprende, por un lado, la facultad de establecer tributos y, por el otro, la potestad de modificarlos y de determinar, en consideración a circunstancias de orden fiscal o extrafiscal, tal como lo ha considerado la jurisprudencia[111], cierto tipo de beneficios[112]. Por tanto, siempre que una disposición tenga como propósito estimular, incentivar u otorgar preferencias a determinados sujetos o actividades, es plausible considerarlos incluidos dentro de la noción de "beneficios fiscales" y, en consecuencia, sujetos a las exigencias normativas del principio de legalidad tributaria de que trata el artículo citado.

121. En particular, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, para que *"una determinada disposición se pueda considerar como un beneficio* [fiscal], *debe tener esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales"*[113]. Por tanto, aunque los beneficios tributarios *"entrañan una forma de anular o aminorar la carga impositiva para los sujetos pasivos"*[114], en la medida en que *"existen en la legislación tributaria disposiciones que consagran disminuciones de la carga tributaria"* [115], lo cierto es que *"no todas ellas tienen el propósito de estimular, incentivar o preferenciar* [sic] *determinados sujetos o actividades sino que pretenden no perjudicar o hacer efectivos los principios de justicia, equidad y progresividad"*[116]. Así, en reiteración de lo dicho, según la jurisprudencia, darle un tratamiento más favorable a un sector de los contribuyentes, con el propósito

---

[109] Informe del Ministerio de Cultura sobre la solicitud del ordinal tercero del Auto de Pruebas del 26 de junio de 2020.
[110] Sentencia C-602 de 2015.
[111] *Cfr.,* las sentencias C-804 de 2001, C-913 de 2011.
[112] Estos pueden corresponder, entre otros, a los siguientes: *(i)* promover ciertos sectores de la economía, *(ii)* recuperar ciertas áreas geográficas deprimidas por desastres naturales o provocados por el hombre, *(iii)* fortalecer patrimonialmente a las empresas que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social, *(iv)* incentivar la inversión en sectores vinculados a la generación de empleo masivo y *(v)* generar una mejor redistribución de la renta global.
[113] Corte Constitucional, Sentencia C-989 de 2004.
[114] Corte Constitucional. Sentencias C-010 de 2018 y C-265 de 2019 entre otras.
[115] Sentencia C-989 de 2004.
[116] Id.

de colocar a los sujetos o la actividad destinataria en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales, constituye un beneficio fiscal o tributario.

122. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, la adopción de medidas tributarias como las previstas por los artículos 1, 2, 3 y 4, consistentes en beneficios o incentivos tributarios para el sector cultural, requieren la expedición de una norma con rango de ley. En efecto, *(i)* la reducción de la tarifa de retención en la fuente a título de renta -*artículo 1*-, *(ii)* la exoneración de retención en la fuente a título de renta sobre los estímulos públicos culturales -*artículo 2*-, *(iii)* la exclusión de IVA para algunos servicios artísticos -*artículo 3*- y *(iv)* la ampliación de los plazos para declarar y pagar la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas -*artículo 4*-, son medidas que, de un lado, alivian la situación económica de los actores de este sector, en tanto permiten generar liquidez o flujo de recursos, lo cual garantiza la sostenibilidad financiera del sector cultura y, del otro, incentivan los espectáculos públicos de las artes escénicas, necesarios para la reactivación económica de este sector. Esto, a juicio de la Sala, incide de manera directa y específica en la superación de las causas que generaron la declaratoria del estado de emergencia.

123. En este sentido, la Sala advierte que la ampliación de los plazos para efectuar el reembolso o la devolución de los derechos de asistencia a los espectáculos públicos de las artes escénicas efectivamente cancelados, aplazados o reprogramados prevista por el *artículo 5* del decreto es necesaria, en la medida que no existe en la legislación ordinaria una norma análoga que prevea un término adicional para efectuar el reembolso o la devolución por estos conceptos. En efecto, toda vez que, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, el plazo para la devolución de la boletería vendida mediante servicios electrónicos es de 30 días calendario[117], era necesario expedir una norma con rango de ley para extender dicho plazo.

124. Por último, en relación con la exoneración prevista para la constitución de pólizas de seguro para amparar el pago de la contribución cultural -*artículo 6*- conviene precisar que, en la medida en que dicha obligación es legal, pues está regulada por el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, era necesario expedir una norma con rango de ley para eximir a los productores ocasionales de tal obligación.

---

[117] El artículo 49 de La Ley 1480 de 2011, dispone que: *"... se entenderá por comercio electrónico la realización de actos, negocios u operaciones mercantiles concertados a través del intercambio de mensajes de datos telemáticamente cursados entre proveedores y los consumidores para la comercialización de productos* ***y servicios****"* (negrillas fuera de texto). Asimismo, el artículo 50 de esta ley indica que: *"... los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos, deberán: (...) h) (...) En caso de que la entrega del pedido supere los treinta (30) días calendario o que no haya disponible el producto adquirido, el consumidor podrá resolver o terminar, según el caso, el contrato unilateralmente y obtener la devolución de todas las sumas pagadas sin que haya lugar a retención o descuento alguno.* ***La devolución deberá hacerse efectiva en un plazo máximo de treinta (30) días calendario****"* (negrillas fuera de texto).

125. Ahora bien, sin perjuicio de las anteriores consideraciones, el ICDT y el Procurador General de la Nación (en adelante, el Procurador) cuestionaron la necesidad jurídica del artículo 3 del decreto legislativo. De un lado, el ICDT solicitó la inexequibilidad de este artículo, toda vez que, en su opinión, el Gobierno Nacional no logró *"acreditar que la medida adoptada por el Ejecutivo sea necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción".* Esto, por cuanto *"los servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas* [enlistados en el artículo 3 del decreto] *ya se encuentran excluidos del impuesto sobre el valor agregado".*

126. Para el ICDT, los motivos que informaron la adopción del artículo 3 del Decreto Legislativo 818 de 2020 se concentran en la imposibilidad de los productores de espectáculos públicos de las artes escénicas de llevar a cabo estos eventos en vivo. Sin embargo, considera que la expresión *"en vivo"* no se limita a los espectáculos públicos de las artes escénicas que se efectúen de manera física y presencial. Según indicó, *"en su sentido natural y obvio, la expresión 'en vivo' no se opone a los espectáculos públicos de las artes escénicas que se lleven a cabo por medios audiovisuales".* Por tanto, concluye que *"los servicios cuya exclusión del impuesto sobre el valor agregado se anuncia en el artículo 3 del Decreto Legislativo número 818 de 2020, han recibido ese tratamiento tributario desde la promulgación de la Ley 1493 de 2011".*

127. De otro lado, el Procurador solicitó la exequibilidad condicionada de esta disposición, *"en el entendido que la exclusión de IVA abarca ahora los servicios artísticos prestados para las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, conforme a la parte considerativa del mismo decreto".* Según indicó, *"el artículo 5 del Decreto 1258 de 2012, reglamentario* [del artículo 6 de la Ley 1493 de 2011], *ya establecía la exención del IVA en los seis servicios artísticos prestados para la realización de los espectáculos públicos de las artes escénicas".* Por tanto, sin el condicionamiento, *"la redacción de la disposición no surtiría ningún efecto real en las actuales circunstancias".*

128. Al respecto, la Sala advierte que aunque los servicios excluidos de IVA por el artículo 3 del decreto legislativo *sub examine*[118] son los mismos servicios

[118] *"Artículo 3. Servicios artísticos excluidos del IVA. A partir del primero (1) de julio de 2020 y hasta el treinta (30) de junio de 2021, los siguientes servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas, están excluidos del impuesto sobre las ventas - IVA: || 1. Dirección artística de las artes escénicas representativas. || 2. Servicios de interpretación, ejecución, composición y realización artística de música, danza, teatro, circo, magia y todas sus prácticas derivadas. || 3. Realización de diseños y planos técnicos con los requisitos de iluminación y sonido. || 4. Elaboración de libretos y guiones de las artes representativas. No incluye televisión y cine. || 5. Diseño, creación y construcción de escenarios, tarimas, y equipos de iluminación, sonido y audiovisuales. || 6. Diseño y elaboración de vestuario, zapatería, maquillaje y tocados de las artes representativas. No incluye televisión y cine. || Parágrafo 1. Las actividades descritas en los numerales 3, 5 y 6 de este artículo, deberán estar asociadas exclusivamente a la escenografía de los espectáculos públicos de las artes escénicas y se deberá colocar al momento de facturar los servicios excluidos, a través de los sistemas de facturación vigentes una leyenda que indique: 'Servicio excluido - Decreto 637 de 2020'. Lo anterior es aplicable a los obligados a facturar".*

excluidos de IVA en razón del artículo 6 de la Ley 1493 de 2011[119], los motivos en los que se fundamentan estas disposiciones son distintos. La finalidad de la exclusión prevista por el artículo 3 del decreto legislativo *sub examine* atiende a la prohibición que, habida cuenta de las medidas de aislamiento obligatorio, opera para llevar a cabo espectáculos públicos de las artes escénicas en vivo. En efecto, según los considerandos del Decreto Legislativo 818 de 2020 y el Informe del Ministerio de Cultura[120], *"los servicios excluidos del IVA en el artículo 3° del Decreto legislativo 818 de 2020 son los mismos del precitado artículo 2.9.2.4. del Decreto 1080 de 2015".* No obstante, "[l]*a diferencia está en que el beneficio del último artículo solo aplica para espectáculos públicos de las artes escénicas en vivo, que implican una aglomeración de público en un lugar determinado".*

129. Para la Sala, las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas por el Gobierno Nacional para evitar la extensión de los efectos de la pandemia de la COVID-19 han reconfigurado las dinámicas de los espectáculos públicos de las artes escénicas. Tal como lo expone el Gobierno en los considerandos del decreto, *"los productores de este tipo de eventos han recurrido de manera permanente a las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital",* las cuales, dado el contexto actual, advierte la Sala, no se limitan de manera necesaria a *"representaciones en vivo de expresiones artísticas"*[121].

130. Aunque es cierto que, en su sentido natural, las representaciones *"en vivo"* no se limitan a los espectáculos públicos de las artes escénicas que se lleven a cabo de manera física y presencial y, por lo tanto, los artículos 6 y 3 de la Ley 1493 de 2011 podrían interpretarse en el entendido de que incluyen las *"producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas"*, esto no sería preciso, porque el literal a) del artículo 3 de la Ley 1493 de 2011 define a los espectáculos públicos de las artes escénicas como *"las representaciones en vivo de expresiones artísticas* […] *creadas a partir de la*

---

[119] El artículo 6 de la Ley 1493 de 2011 dispone que: *"Están excluidos del IVA los espectáculos públicos de las artes escénicas, así como los servicios artísticos prestados para la realización de los espectáculos públicos de las artes escénicas definidos en el literal c) del artículo 3 de la presente ley"*. Por su parte, el literal c) del artículo 3 de esta ley prevé: *"Servicios artísticos de espectáculos públicos de las artes escénicas. Son las actividades en las que prima la creatividad y el arte, prestadas para la realización del espectáculo público de las artes escénicas"*. El citado artículo 3 fue reglamentado por el artículo 5 del Decreto número 1258 de 2012, que fue compilado por los artículos 2.6.1.5.5. del decreto 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior) y 2.9.2.4. del Decreto 1080 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura), según el cual: *"Los servicios artísticos excluidos de IVA por el artículo 6 de la Ley 1493 de 2011 son los siguientes: a) Dirección artística de las artes escénicas representativas; || b) Servicios de interpretación, ejecución, composición y realización artística de música, danza, teatro, circo, magia y todas sus prácticas derivadas; || c) Realización de diseños y planos técnicos con los requisitos de iluminación y sonido; || d) Elaboración de libretos y guiones de las artes representativas. No incluye televisión y cine; || e) Diseño, creación y construcción de escenarios, tarimas, y equipos de iluminación, sonido y audiovisuales; || f) Diseño y elaboración de vestuario, zapatería, maquillaje y tocados de las artes representativas. No incluye televisión y cine. || Parágrafo. Las actividades descritas en los literales c), e) y f), deberán estar asociadas exclusivamente a la escenografía de espectáculos públicos de las artes escénicas"*.

[120] Informe del Ministerio de Cultura sobre la solicitud del ordinal tercero del Auto de Pruebas del 26 de junio de 2020.

[121] De acuerdo con el literal a) del artículo 3 de la Ley 1493 de 2011: "*Son espectáculos públicos de las artes escénicas, las representaciones en vivo de expresiones artísticas en teatro, danza, música, circo, magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano que congregan la gente por fuera del ámbito doméstico*".

imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano que congregan la gente por fuera del ámbito doméstico". De tal suerte que las representaciones que no se lleven a cabo *"en vivo",* ya sea de manera presencial o audiovisual por medios digitales, no serían objeto de la exclusión de IVA prevista actualmente por la legislación ordinaria. De allí que el Gobierno Nacional, en la parte motiva del decreto, precisara que *"se hace necesario apoyar con medidas fiscales una reducción en los costos de producción de* [las transmisiones digitales], *permitiendo transitoriamente la exclusión del IVA para los servicios artísticos prestados, como un beneficio semejante al que hoy tienen los eventos en vivo en el artículo 6° de la Ley 1493 de 2011"*.

131. Por tanto, aunque las representaciones *"en vivo"* no se limitan a los espectáculos públicos de las artes escénicas que se efectúen de manera física y presencial, la Sala advierte que el efecto útil del artículo 3 del decreto legislativo *sub examine* consiste en excluir del IVA los servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas orientadas a la transmisión digital que no corresponden de manera necesaria a *"representaciones en vivo* [inclusive presenciales] *de expresiones artísticas",* como lo prevén el artículo 6 y el artículo 3 de la Ley 1493 de 2011.

132. Para la Sala, es claro que los mecanismos ordinarios no son suficientes ni adecuados para lograr los precisos objetivos de la medida excepcional, dado que los motivos que fundamentan la exclusión prevista por este decreto operan respecto de los servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas orientadas a la transmisión digital, las cuales, reitera la Sala, no corresponden de manera necesaria a representaciones en vivo, incluso físicas o presenciales, de expresiones artísticas. En efecto, la exclusión del artículo 3 del Decreto Legislativo 818 de 2020 es más comprensiva de la situación actual y, por tanto, diferente de la prevista en la Ley 1493 de 2011.

133. En suma, la Sala concluye que esta medida satisface el juicio de necesidad jurídica, dado que, sin una modificación de orden legal como la aquí dispuesta, no sería posible considerar como excluidos, de manera transitoria, los servicios prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas orientadas a la transmisión digital, que no corresponden de manera necesaria a representaciones en vivo, incluso físicas o presenciales, de expresiones artísticas, como lo regula el artículo 6 de la Ley 1493 de 2011.

6.9. Juicio de proporcionalidad

134. Las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 responden de manera proporcionada a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, y no

imponen ninguna limitación o restricción a derechos y garantías constitucionales.

135. Los beneficios y alivios tributarios implementados por los artículos 1, 2, 3, 4 y 6, así como la medida prevista por el artículo 5 para ampliar el plazo de las devoluciones o reembolsos de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos, surgen como medidas razonables y proporcionales para *(i)* generar liquidez en el sector cultural, lo cual permite un mayor flujo de efectivo para atender las necesidades básicas de las personas que se articulan alrededor del sector y, por tanto, la reactivación económica de este; *(ii)* disminuir *"la presión de la caja de los productores y operadores de boletería"* y, además, *(iii)* incentivar las expresiones culturales y artísticas a partir de las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, habida cuenta de la prohibición de realizar espectáculos públicos de las artes escénicas de manera presencial, por efecto de la pandemia de la COVID-19, lo cual, reitera la Sala, constituye un desarrollo de los mandatos que derivan de los artículos 70 y 71 de la Constitución Política.

136. Si bien estas medidas implican una reducción de ingresos fiscales para el Estado, en particular, por concepto de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, sobre los pagos o abonos en cuenta por honorarios, comisiones y prestación de servicios correspondiente a las 27 actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE -*artículo 1*-, y estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 y la Ley 814 de 2003 -*artículo 2*-, así como por concepto de IVA -*artículo 3*- y pago oportuno de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 4*-, es plausible concluir, al menos *prima facie*, que esto no afecta de manera intensa el recaudo tributario previsto por tales conceptos. Esto es así, porque, de un lado, las medidas son transitorias y, del otro, dado que protegen la sostenibilidad financiera del sector, en el mediano plazo los actores del sector cultural *"pueden reactivar sus actividades económicas y cumplir nuevamente con las obligaciones fiscales con normalidad"* [122].

137. Adicionalmente, la Sala advierte que la afectación es leve, en la medida en que la normativa garantiza el cumplimiento de la obligación tributaria sustancial. Por un lado, las medidas adoptadas disminuyen el porcentaje y no eliminan la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta. Asimismo, excluyen temporalmente de IVA ciertas actividades artísticas de los espectáculos públicos y amplían los plazos para efectuar devoluciones o reembolsos. Ahora bien, teniendo en cuenta que, según la jurisprudencia constitucional, la retención en la fuente es *"un sistema de recaudo anticipado*

[122] En lo pertinente, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República señaló en su intervención que: "*aun cuando los beneficios tributarios reducen los ingresos fiscales, es razonable permitirlos, pues son medidas transitorias -hasta antes del 30 de junio de 2021- que aplican a las personas especialmente afectadas por las medidas necesarias de aislamiento y distanciamiento social. Además, si se logra proteger su sostenibilidad financiera, en el mediano plazo pueden reactivar sus actividades económicas y cumplir nuevamente con las obligaciones fiscales con normalidad*".

de obligaciones tributarias que se consolidan al finalizar el respectivo período gravable, como es el caso del impuesto de renta"[123], las medidas adoptadas por el decreto no afectan el cumplimiento de la obligación tributaria sustancial, la cual, reitera la Sala, sigue vigente. En efecto, la disminución y excepción de retención en la fuente, así como la ampliación de plazos, no exceptúa de manera definitiva el cumplimiento de la obligación tributaria sustancial. Por otro lado, en el caso del IVA, la medida es temporal.

138. Lo mismo sucede con los artículos 5 y 6 del decreto. Primero, en relación con el artículo 5, la Sala reitera que esta medida protege a los productores de eventos, operadores de boletería y consumidores. Esto, en la medida en que *(i)* alivia la presión en la caja que genera la devolución o reembolso inmediato de los valores pagados como derechos de asistencia, pues les ayuda a estabilizar sus condiciones económicas, en un momento en el que los ingresos se han reducido considerablemente debido a la disminución de la demanda de boletería, habida cuenta de la prohibición de realizar espectáculos públicos de manera presencial por cuenta de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y *(ii)* garantiza la devolución o reembolso de esos valores. Para la Sala, la ampliación de los plazos para efectuar la devolución o reembolso resulta proporcional, dada la mayor afectación económica que soporta el sector de la cultura[124].

139. Además, en relación con la temporalidad de esta medida, que se aplica durante la vigencia de la emergencia sanitaria y hasta por un año más, la Sala advierte que la Corte ya ha avalado la constitucionalidad de medidas cuya aplicación se extiende más allá del tiempo del estado de emergencia y de la emergencia sanitaria, siempre y cuando estén destinadas a conjurar efectivamente las causas que dieron origen a la emergencia[125]. Por ejemplo, en la sentencia C-239 de 2020, por medio de la cual se revisó la constitucionalidad del parágrafo 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 569 de 2020[126], cuyo contenido es muy similar a la medida prevista en el artículo 5 del decreto *sub examine*[127], la Corte reiteró que *"la vigencia del principio de temporalidad no*

---

[123] Sentencia C-913 de 2003 y C-883 de 2011.

[124] En los términos expuestos por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- en su intervención, esta disposición *"no vacía el contenido esencial de los derechos de los consumidores"*; por el contrario, *"exige que la devolución de los recursos se efectúe",* a pesar de la amplicación del plazo, lo cual, en todo caso, es razonable, habida cuenta de la crisis económica generada por la pandemia de la COVID-19.

[125] Sentencias C-224 de 2009, C-194 de 2011, C-467 de 2017 y C-239 de 2020.

[126] Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

[127] "Artículo 3. Transporte de Pasajeros por Carretera Intermunicipal. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado par el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad de pasajeros por carretera intermunicipal, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud; y a personas que requieran movilizarse y sean autorizadas en los términos del Decreto 531 de 8 abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. // Parágrafo Tercero. En los eventos en que las empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el ejercicio de derecho de retracto o desistimiento, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta par un (1) año adicional, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma empresa".

es incompatible con el carácter permanente de las normas adoptadas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica, con excepción de aquellas de carácter tributario, las cuales perderán ejecutoria al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las adopte como legislación ordinaria".

140. Segundo, en relación con el *artículo 6* del decreto, que exonera a los productores de constituir garantías o pólizas de seguro para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos de las artes escénicas, la Sala advierte que es proporcional, ya que, en estricto sentido, no exonera el pago de la contribución parafiscal. En efecto, esta norma alivia la situación económica de los productores ocasionales, pero no los exonera del pago de la contribución parafiscal. Por el contrario, los productores ocasionales deben pagar la contribución parafiscal cultural y, para tal efecto, el Ministerio de Cultura y la DIAN tienen la potestad de implementar otros mecanismos, diferentes a la constitución de pólizas de seguro, para efectuar el control y la fiscalización de esta obligación tributaria. Además, la disposición prevé que, para acceder a este beneficio, la venta de boletaría y entrega de derechos de asistencia *"se realice a través de un operador de boletería con autorización vigente otorgada por el Ministerio de Cultura".*

141. De conformidad con las anteriores consideraciones, la Sala no advierte una afectación desproporcionada de principio constitucional alguno.

6.9. Juicio de no discriminación

142. Por último, ninguna de las medidas que integran el decreto supone una forma de discriminación *"fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica",* ni sus medidas otorgan algún trato diferente en relación con otros sujetos, pues se limitan a *(i)* disminuir la tarifa de retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta prevista, por un lado, sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios, comisiones y prestación de servicios correspondiente a las 27 actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE -*artículo 1*- y, por el otro, sobre los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 y la Ley 814 de 2003 -*artículo 2*-; *(ii)* reducir los costos de producción de las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, en tanto prevé que estos servicios estarán excluidos de IVA -*artículo 3*-; *(iii)* ampliar los plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas -*artículo 4*- ; *(iv)* ampliar el plazo para efectuar la devolución o reembolso de los derechos de asistencia a los espectáculos públicos efectivamente cancelados -*artículo 5*- y *(v)* exonerar a los productores ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas del pago de la póliza de que trata el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural -*artículo 6*-

. Esto, tal como lo advierte la Secretaría Jurídica de la Presidencia en su intervención, tiene por objeto *"proteger la sostenibilidad del sector cultura y la posibilidad de empleo de las personas que trabajan en él, lo que en ninguna circunstancia impone una discriminación injustificada ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica".*

143. Por último, la Corte advierte que el artículo 7 del Decreto Legislativo *sub judice* es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigencia el Decreto Legislativo 818 de 2020, a saber, el 4 de junio de 2020, día en que fue publicado en el Diario Oficial. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 7.

Síntesis del cumplimiento de las condiciones materiales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020		
Exigencia	**Cumple / No cumple**	**Razón**
Juicio de finalidad	Cumple	Las disposiciones del decreto impiden que se agrave la crisis derivada del estado de emergencia. Esto es así, por cuanto *(i)* generan *"liquidez"* al sector cultural, *(ii)* disminuyen la presión de la caja de los productores y operadores de boletería, *(iii)* desarrollan el mandato constitucional de promoción y fomento de la cultura y, por tanto, *(iv)* promueven la reactivación económica de este sector. Los artículos 1, 2, 3, 4 y 6 otorgan un alivio en la liquidez del sector, debido a que *(i)* disminuyen la tarifa de retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta, *(ii)* reducen los costos de producción de las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital y *(iii)* exoneran a los productores ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas del pago de la póliza de que trata el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011. A su vez, el artículo 5 permite disminuir la presión de caja de los productores y operadores de boletería.
Juicio de conexidad material	Cumple	Las disposiciones guardan relación de conexidad con las consideraciones que tuvo en cuenta el Presidente para adoptar este decreto y, además, tienen relación directa y específica con los motivos que dieron lugar a la

Síntesis del cumplimiento de las condiciones materiales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020		
		declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 637 de 2020. Por un lado, las medidas adoptadas por el decreto se fundamentan en los considerandos que se refirieron, entre otros aspectos, a *(i)* las distintas tarifas de retención en la fuente que actualmente prevé la normativa fiscal, *(ii)* la necesidad de desarrollar estímulos fiscales para las personas que se dedican a la cultura y a la creatividad, *(iii)* la ampliación de las fechas en las que se debe declarar y pagar la contribución parafiscal cultural y *(iv)* la necesidad de prever normas de carácter transitorio sobre solicitudes de retracto y desistimiento. Por otro lado, existe un vínculo con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, por cuanto, a partir de medidas de carácter tributario, tiene por objeto aliviar la situación económica que la pandemia de la COVID-19 ha generado en los actores que se articulan alrededor del sector de la cultura.
Juicio de motivación suficiente	Cumple	El Gobierno explicó de manera amplia las razones por las que era necesario crear *(i)* beneficios y alivios tributarios a las personas que se dedican a la cultura y a la creatividad -artículos 1, 2, 3 y 4-, *(ii)* facilidades para efectuar reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -artículo 5- y *(iii)* la exoneración de pólizas de seguro para garantizar el pago de la contribución parafiscal cultural -artículo 6-.
Juicio de ausencia de arbitrariedad	Cumple	Ninguna de las medidas que integra el decreto compromete la garantía y el ejercicio de los derechos fundamentales, pone en riesgo la vigencia del Estado de Derecho ni interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público. Por el contrario, además de adoptar medidas tributarias que permiten generar liquidez en el sector cultural, el decreto fomenta las expresiones culturales y artísticas en los términos previstos por los artículos 70 y 71 de la Constitución Política.

Síntesis del cumplimiento de las condiciones materiales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020		
Juicio de intangibilidad	Cumple	Del objeto del decreto no es posible inferir que tenga como efecto restringir los derechos que la jurisprudencia constitucional ha calificado como intangibles. Por el contrario, las medidas de carácter tributario previstas para aliviar la situación económica y financiera de los sectores más afectados por la crisis generada por la COVID-19, *v. gr.*, el sector de la cultura, son fundamentales para garantizar el respeto de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional.
Juicio de no contradicción específica	Cumple	Las medidas que adopta el decreto no son contrarias a ninguna disposición constitucional, tampoco desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia ni contienen medidas que tengan por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
Juicio de incompatibilidad	Cumple	El Gobierno expresó las razones por las cuales se modifican de manera transitoria las tarifas de retención en la fuente a título de renta sobre los pagos o abonos en cuenta por honorarios, comisiones y prestación de servicios correspondientes a las 27 actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE -*artículo 1*- y los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 y la Ley 814 de 2003 -*artículo 2*-; se exceptúan de IVA algunas actividades -*artículo 3*-; se amplían los plazos para la devolución o reembolso por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 5*- y se exonera, también de manera transitoria, a los productores ocasionales de la constitución de pólizas de seguro para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural -*artículo 6*-.
Juicio de necesidad	Cumple	*Necesidad fáctica*. De un lado, las medidas adoptadas para *(i)* generar liquidez, en términos de mayor disponibilidad de recursos, al sector cultura, consistentes en beneficios y alivios tributarios -artículos 1, 2, 3 y 4-; *(ii)* facilitar, mediante la ampliación del plazo previsto por la legislación ordinaria, los

Síntesis del cumplimiento de las condiciones materiales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020		
		reembolsos o devoluciones por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -artículo 5- y *(iii)* suspender el requisito previsto para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural de los espectáculos públicos -artículo 6- son necesarias para proteger la sostenibilidad económica de este sector y, además, promover su reactivación económica. En particular, dado el impacto económico significativo que los sectores culturales y creativos sufren como resultado de la crisis generada por la COVID-19. *Necesidad jurídica*. De otro lado, no existe en la normativa ordinaria disposición alguna que permita conceder beneficios o alivios tributarios a los agentes del sector cultura que se han visto especialmente afectados por la pandemia de la COVID-19, así como tampoco existen medidas para extender el tiempo para efectuar reembolsos y eximir la obligación de constituir garantías para el pago de sus contribuciones parafiscales. Esto, habida cuenta de que son medidas que deben estar contenidas en un cuerpo con fuerza material de ley, por respeto al principio de legalidad tributaria. Con todo, aunque los servicios excluidos de IVA por el artículo 3 del decreto legislativo son los mismos servicios excluidos de IVA en razón del artículo 6 de la Ley 1493 de 2011, la finalidad de la exclusión prevista por el artículo 3 atiende a la prohibición que, habida cuenta de las medidas de aislamiento obligatorio, opera para llevar a cabo espectáculos públicos de las artes escénicas en vivo y de forma presencial. En consecuencia, el efecto útil del artículo 3 del Decreto Legislativo 818 de 2020 consiste en excluir de IVA los servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas

Síntesis del cumplimiento de las condiciones materiales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020		
		orientadas a la transmisión digital, en vivo o diferida.
Juicio de proporcionalidad	Cumple	Las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 responden de manera proporcionada a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria del Estado de emergencia. Por un lado, los beneficios y alivios tributarios implementados por los artículos 1, 2, 3, 4 y 6, así como la medida prevista por el artículo 5 para ampliar el plazo de las devoluciones o reembolsos de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos, surgen como medidas razonables y proporcionales para *(i)* generar liquidez en el sector cultural, lo cual permite mayor flujo de efectivo para atender las necesidades básicas de las personas que se articulan alrededor del sector; *(ii)* disminuir *"la presión de la caja de los productores y operadores de boletería"* y *(iii)* incentivar las expresiones culturales y artísticas a partir de las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital. Si bien estas medidas implican una reducción de ingresos fiscales para el Estado, es plausible concluir que esto no afecta de manera intensa el recaudo tributario previsto por tales conceptos. Esto es así, porque, de un lado, las medidas son transitorias y, del otro, dado que protegen la sostenibilidad financiera del sector, en el mediano plazo los actores del sector cultural *"pueden reactivar sus actividades económicas y cumplir nuevamente con las obligaciones fiscales con normalidad".* Por otro lado, en relación con el artículo 5, la Sala advierte que la medida es proporcionada, en la medida en que protege a los productores de eventos y operadores de boletería y, también, a los consumidores. Finalmente, el artículo 6 es proporcional, ya que alivia la situación económica de los productores ocasionales, sin exonerar el pago

Síntesis del cumplimiento de las condiciones materiales de expedición del Decreto Legislativo 818 de 2020		
		de la contribución parafiscal.
Juicio de no discriminación	Cumple	Ninguna de las medidas que integra el decreto supone una forma de discriminación ni sus medidas otorgan algún trato diferente en relación con otros sujetos.

7. Síntesis de la decisión

144. La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020".*

145. Este decreto prevé medidas para: *(i)* disminuir la tarifa de retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta prevista, por un lado, sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios, comisiones y prestación de servicios correspondiente a las 27 actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE -*artículo 1*- y, por el otro, sobre los estímulos públicos culturales otorgados en desarrollo del artículo 18 de la Ley 397 y la Ley 814 de 2003 -*artículo 2*-; *(ii)* reducir los costos de producción de las producciones audiovisuales orientadas a la transmisión digital, en tanto prevé que estos servicios estarán excluidos de IVA -*artículo 3*-*; (iii)* ampliar los plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas -*artículo 4*-; *(iv)* facilitar, mediante la ampliación de plazos, las devoluciones o reembolsos por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas -*artículo 5*- y *(v)* exonerar a los productores ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas del pago de la póliza de que trata el artículo 10 de la Ley 1493 de 2011, para garantizar el pago de la contribución parafiscal cultural -*artículo 6*-.

146. Luego de reiterar su jurisprudencia acerca de las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de decretos y de realizar una descripción analítica de la norma objeto de control, la Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo 818 de 2020 satisface los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia constitucional para los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción.

147. En primer lugar, la Corte concluyó que el decreto legislativo *sub examine* satisface los requisitos formales previstos por la Constitución y por la LEEE para su expedición en tanto: *(i)* fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros; *(ii)* se fundamentó en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto

637 de 2020; *(iii)* fue expedido el 4 de junio de 2020, dentro del término de 30 días de vigencia del Decreto 637 de mayo 6 de 2020; *(iv)* el ámbito de aplicación del Decreto 637 de 2020 es nacional, al igual que las medidas que adopta el decreto *sub examine*, y *(v)* el decreto hizo referencia a: *(a)* las razones fácticas y normativas que dieron lugar al estado de emergencia y *(b)* las razones para justificar las medidas que se ordenaron en la parte resolutiva.

148. En segundo lugar, la Sala examinó el cumplimiento de los requisitos materiales de constitucionalidad del Decreto Legislativo 818 de 2020 y concluyó que este cumple los requisitos de *(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.

149. En particular, la Sala Plena consideró que las medidas adoptadas por medio del Decreto Legislativo *sub examine* impiden que se agrave la crisis derivada del estado de emergencia, en la medida en que *(i)* generan *"liquidez"* al sector cultural, *(ii)* disminuyen la presión de la caja de los productores y operadores de boletería, *(iii)* desarrollan el mandato constitucional de promoción y fomento de la cultura y, por tanto, *(iv)* promueven la reactivación económica de este sector. De manera que, en efecto, atienden los motivos que fundamentaron la expedición del decreto y la declaratoria del estado de emergencia.

150. Asimismo, la Sala encontró que el Gobierno explicó de manera amplia las razones por las que era necesario adoptar las medidas incorporadas en el decreto y, además, expresó las razones por las cuales se modifican, de manera transitoria, las disposiciones ordinarias que regulan las tarifas de retención en la fuente a título de renta, el IVA de algunas actividades y servicios artísticos, los plazos para la devolución o reembolso por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas y la constitución de pólizas de seguro para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural a cargo de los productores ocasionales.

151. Por otro lado, la Sala Plena constató que ninguna de las medidas que integra el decreto compromete la garantía y el ejercicio de los derechos fundamentales, pone en riesgo la vigencia del Estado de Derecho, interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, restringe los derechos que la jurisprudencia constitucional ha calificado como intangibles ni supone una forma de discriminación en relación con otros sujetos. Por el contrario, las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 818 de 2020 responden de manera proporcionada a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria del estado de emergencia.

152. Por último, la Sala precisó que, en relación con el requisito de necesidad jurídica, la exclusión de IVA prevista por el artículo 3 del decreto legislativo *sub examine* opera respecto de los servicios artísticos prestados para la

realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas orientadas a la transmisión digital, que no corresponden de manera necesaria a representaciones en vivo, incluso físicas o presenciales, de expresiones artísticas, como lo regula el artículo 6 de la Ley 1493 de 2011.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 818 de junio 4 de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura, en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020".*

Comuníquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ
Magistrado (e)

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