



CORTE DECLARÓ CONSTITUCIONAL LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO POR EL CARGO DE VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD. NO ENCONTRÓ QUE SE DESCONOCIERA LA UNIDAD DE MATERIA EN CUANTO A LOS RECURSOS DEL FONTIC PARA LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, EL ACCESO A LAS TIC Y DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA, LA EXPANSIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LAS CONTRAPRESTACIONES A CARGO DE LOS OPERADORES POSTALES. NO OBSTANTE, ENCONTRÓ INEXEQUIBLE LA DEROGATORIA DEL EQUIPO CONJUNTO DE AUDITORÍA PARA EVALUAR LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS POR VULNERACIÓN DE LA UNIDAD DE MATERIA

I. EXPEDIENTE D-13353 - SENTENCIA C-415/20 (septiembre 23)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Normas objeto de revisión constitucional

Se demandó la integralidad de la ley¹ y las siguientes disposiciones:

LEY 1955 DE 2019
(mayo 25)

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*

ARTÍCULO 152. RECURSOS DEL FONTIC PARA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, deberá transferir a la Superintendencia de Industria y Comercio los recursos para el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control en materia de comunicaciones adelantada por esta Entidad".

ARTÍCULO 309. ACCESO A LAS TIC Y DESPLIEGUE DE LA INFRAESTRUCTURA. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así.

PARÁGRAFO 1o. Los alcaldes podrán promover las acciones necesarias para implementar la modificación de los planes de ordenamiento territorial y demás normas distritales o municipales que contengan barreras al despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones priorizará a aquellas entidades territoriales que hayan levantado tales barreras, incluyéndolas en el listado de potenciales candidatos a ser beneficiados con las obligaciones de hacer que el Ministerio puede imponer a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, como mecanismo de ampliación de cobertura de servicios de telecomunicaciones. Para constatar la inexistencia y remoción de las barreras en mención, el alcalde deberá solicitar a la Comisión de Regulación de Comunicaciones o a quien haga sus veces que, en ejercicio de las facultades que le confiere el presente artículo, constate si las barreras ya fueron levantadas. Una vez la Comisión de Regulación de Comunicaciones acredite que la respectiva entidad territorial no presenta barreras al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, el Ministerio de Tecnologías de la Información incluirá al municipio en el listado antes mencionado".

ARTÍCULO 310. EXPANSIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. Modifíquese el artículo 194 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 194. Expansión de las telecomunicaciones. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), diseñará e implementará planes, programas y proyectos que promuevan en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Igualmente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), o quien haga sus veces, se promoverá el diseño o implementación de planes, programas y proyectos para el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT) y Direct to Home (DTH) para que estas lleguen a todo el territorio nacional. Para el efecto:
(...)

¹ No se transcribe dada la extensión de la ley acusada, que la componen 336 artículos.

7. El MinTIC podrá establecer obligaciones de hacer como forma de pago de la contraprestación económica por el otorgamiento o renovación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico, para ampliar la calidad, capacidad y cobertura del servicio, que beneficie a población pobre y vulnerable, o en zonas apartadas, en escuelas públicas ubicadas en zonas rurales y otras instituciones oficiales como centros de salud, bibliotecas públicas e instituciones educativas, así como prestar redes de emergencias. Las inversiones a reconocer serán determinadas por el MinTIC de acuerdo con la reglamentación que expida al respecto; (...)".

ARTÍCULO 311. CONTRAPRESTACIONES A CARGO DE LOS OPERADORES POSTALES. Adiciónese el parágrafo 3 al artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, así:

PARÁGRAFO 3o. La contraprestación periódica de que trata este artículo y el valor que deben pagar los operadores postales para ser inscritos en el Registro de Operadores Postales o renovar su inscripción podrá pagarse mediante la ejecución de obligaciones de hacer, que serán previamente autorizadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con la reglamentación que este defina al respecto. Estas obligaciones deberán ejecutarse mediante proyectos que permitan masificar el acceso universal a Internet en todo el territorio nacional, a través del aprovechamiento de las redes postales, que beneficie a población pobre y vulnerable, o en zonas apartadas. Las inversiones por reconocer serán determinadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Estas obligaciones contarán con una supervisión o interventoría técnica, administrativa y financiera a cargo del Ministerio, que garantice transparencia y cumplimiento de las obligaciones de hacer. Los recursos necesarios para financiar la supervisión o interventoría deberán ser garantizados por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces.

La ejecución de las obligaciones de hacer de que trata el presente artículo, por parte de los operadores postales, no implica la modificación de la clasificación legal de los servicios postales para los cuales se encuentra habilitado conforme lo define la Ley 1369 de 2009. Esto incluye el cumplimiento de todas las demás obligaciones de origen legal, reglamentario, regulatorio, aplicables al servicio".

ARTÍCULO 336. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4o de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1 del artículo 4º de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7º, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7º de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; **el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018**; y el artículo 4º de la Ley 1951 de 2019. (...)

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo de violación del principio de publicidad, la Ley 1955 de 2019.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo de violación del principio de unidad de materia, los artículos 152, 309, 310 parcial y 311 de la Ley 1955 de 2019.

Tercero. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018*" prevista en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

3. Síntesis de la providencia

La Corte a partir de sus decisiones más recientes sobre leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo, realizó algunas consideraciones adicionales en orden a continuar la construcción de su jurisprudencia sobre la importancia de afianzar el principio democrático, delimitar el concepto de prelación del plan nacional de inversiones, puntualizar que en estas leyes no pueden estar plasmadas todo tipo de normativa, demarcar la temporalidad de la ley del plan y puntualizar el control estricto en torno al principio de unidad de materia.

Luego de exponer el estado actual de la jurisprudencia constitucional sobre los planes nacionales de desarrollo, la Sala Plena destacó que aunque la ley del plan revista de particularidades no la exonera de la deliberación democrática que haga evidente la participación, el pluralismo y los derechos de las minorías. Así mismo, refirió a la prelación que se predica específicamente del plan nacional de inversiones, delimitado por los artículos 150.3, 339 y 341 inciso tercero de la Constitución, que no puede interpretarse como constitutiva de un parámetro de constitucionalidad, sino como un concepto que involucra una preferencia y, por lo tanto, no una validez constitucional.

Igualmente, esta Corporación refirió a la temporalidad (cuatro años) de la ley del plan para significar que aun cuando no debe interpretarse de manera absoluta, la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o el comprometer competencias legislativas ordinarias puede llevar a la inexecutablez de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: i) es una expresión de la función de planeación; ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota– con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases son examinados caso a caso.

En esa medida, el Tribunal Constitucional precisó que la pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en respeto del principio democrático. Adicionalmente, hizo hincapié en el control estricto que efectúa la Corte tratándose del principio de unidad de materia, destacando la necesidad de valorar la información con que contaban los congresistas, si la información fue tenida en cuenta por los mismos y si existió la posibilidad de deliberar en el Congreso.

La Sala Plena también hizo referencia a las disposiciones sobre vigencia y derogatorias contenidas en las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo, en cuanto deben respetar la legislación permanente ordinaria y hacerse congruente con la temporalidad de la ley del plan. Realizó especial énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que en cada normatividad legal que se afecte debe existir una carga de argumentación suficiente del por qué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND y a sus bases. Indicó que tampoco deben crearse instituciones u organismos con vocación de permanencia.

Con base en estas subreglas la Corte ingresó al examen del asunto concluyendo que no se desconoció el principio de publicidad por la ley del plan. En primer lugar, puso de presente los artículos 182 y 183 del Reglamento del Congreso, dado que el debate inicial se dio en comisiones conjuntas surtiendo el segundo debate de manera simultánea en plenarios de Cámara y Senado. De igual modo, se pudo determinar que el día de la discusión y votación la secretaría general del Senado publicó en la página web el texto a debatir, con anterioridad al inicio de la votación, lo que permitió sostener que fue publicado en un medio idóneo para cumplir con el principio de publicidad. El Reglamento del Congreso (art. 156) posibilita el empleo de otros medios de publicación para facilitar el debate y reducir los términos, siempre y cuando se cumpla con la misma finalidad, razón por la cual la publicación en la página web, previo a su votación, es un mecanismo expedito y efectivo para garantizar su conocimiento. Así, entonces, el procedimiento debe observarse a la luz de la prevalencia del derecho sustancial (principio de instrumentalidad de las formas).

Adicionalmente, se sostuvo que este asunto se diferencia de lo resuelto en la sentencia C-481 de 2019, en la cual la Corte declaró la inexecutable de la casi totalidad de la ley de financiamiento (1943 de 2018). Ello por cuanto, de un lado, comprometía con mayor fuerza el principio democrático al corresponder a un asunto esencialmente tributario lo cual no se presenta en este caso y, del otro, no se conoció el texto que se votó en la plenaria de la Cámara, por ejemplo, que la información estuviera publicada en la página web, como se presentó en esta ocasión. De igual modo, recabó esta Corporación en que el principio de publicidad debe observarse con mayor detenimiento tratándose de la ley del plan.

También este Tribunal pudo determinar que se cumplió satisfactoriamente los principios de consecutividad e identidad flexible en relación con el artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019. Así mismo, se cumplió con el principio de unidad de materia por los artículos 152 (recursos del FONTIC para inspección, vigilancia y control), 309 (acceso a las TIC y despliegue de la infraestructura), 310 parcial (expansión de las telecomunicaciones) y 311 (contraprestaciones a cargo de los operadores postales) de la Ley 1955 de 2019, al no desatender el límite temporal ni modificar competencias legislativas ordinarias. Pudo determinarse que tales disposiciones están asociadas material y finalísticamente al PND.

No obstante, en cuanto al artículo 336 de la ley del plan la Corte encontró desconocido el principio de unidad de materia, toda vez que la derogación del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 que conformaba un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, modifica la legislación ordinaria permanente y termina por comprometer la vocación de transitoriedad de la ley del plan.

Finalmente, la Corte se inhibió frente al cargo de violación de la ley orgánica presupuestal por los artículos 310 parcial y 311 de la Ley 1955 de 2019.

4. Aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** aclaró en voto en relación con las consideraciones relativas al principio de publicidad en el procedimiento legislativo del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, los magistrados **RICHARD RAMÍREZ GRISALES**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto relacionadas con la fundamentación de esta providencia.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE LAS MEDIDAS ADOPTADAS A TRAVÉS DEL DECRETO LEGISLATIVO 811 DE 2020 NO ESTÁN DIRECTA NI ESPECÍFICAMENTE ENCAMINADAS A CONJURAR LAS CAUSAS QUE DIERON ORIGEN A LA DECLARATORIA DE LA EMERGENCIA, O A IMPEDIR LA EXTENSIÓN O AGRAVACIÓN DE SUS EFECTOS. REAFIRMÓ QUE LA ENAJENACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES O DE LA PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DEL ESTADO, REQUIERE DE UN DEBATE DEMOCRÁTICO, EL CUAL SOLO PUEDE CONCRETARSE EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A TRAVÉS DE UNA LEY ORDINARIA

II. EXPEDIENTE RE-338 - SENTENCIA C-416/20 (septiembre 23)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO LEGISLATIVO 811 DE 2020

(junio 4)

Por el cual se establecen medidas relacionadas con la inversión y la enajenación de la participación accionaria del Estado, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 2 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», y

CONSIDERANDO:

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

DECRETA:**CAPÍTULO I****MEDIDAS PARA LA INVERSIÓN Y LA ENAJENACIÓN DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA ESTATAL ADQUIRIDA O RECIBIDA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR EL DECRETO 637 DE 2020**

ARTÍCULO 1. CAMPO DE APLICACIÓN. Este Decreto Legislativo establece el régimen especial aplicable a la inversión y la enajenación de los instrumentos de capital en empresas que adquiera o reciba la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de mitigar los efectos económicos adversos que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 637 de 2020, incluyendo los instrumentos que adquiera o reciba en virtud de la autorización conferida en el artículo 15 del Decreto 444 de 2020.

ARTÍCULO 2. REGLAS ESPECIALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN. Para los procesos de enajenación de los que trata el presente capítulo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Cuando la Nación reciba o adquiera participaciones minoritarias en el capital de determinada sociedad privada, pública o mixta, podrá exigir que sus accionistas o propietarios privados garanticen que comprarán la participación del Estado dentro de un plazo determinado, o que pondrán a la venta, en conjunto con las acciones de la Nación, al menos la cantidad de acciones o participaciones que sea necesaria para enajenar el control de la misma, y que garanticen este compromiso mediante mecanismos que aseguren que las respectivas acciones o derechos estarán disponibles para ser vendidos en el plazo acordado.

2. Las entidades privadas, públicas o mixtas en las que la Nación adquiera un porcentaje de participación en desarrollo de las autorizaciones a las que se refiere el presente capítulo, continuarán siendo responsables del cumplimiento de sus obligaciones laborales, tributarias, pensionales o de cualquier otra naturaleza, sin que la Nación sea responsable por cualquiera de estas obligaciones.

ARTÍCULO 3. CONTINUIDAD DEL SERVICIO. Cuando se lleve a cabo una enajenación total o parcial de la propiedad accionaria de una entidad privada, pública o mixta que preste un servicio de interés público, se tomarán las medidas necesarias para garantizar la continuidad de su prestación.

ARTÍCULO 4. PROGRAMA DE ENAJENACIÓN. Bajo condiciones que salvaguarden el patrimonio público, corresponderá al ministerio titular o a aquel al cual estén adscritos o vinculados las entidades titulares de la respectiva participación social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, decidir en cada caso la oportunidad y las condiciones de la enajenación de la propiedad accionaria o de las demás formas de participación en la propiedad de las empresas que adquiera o reciba la Nación, en virtud de la autorización conferida en el artículo 15 del Decreto 444 de 2020.

Estos programas de enajenación se fundamentarán en estudios técnicos idóneos, los cuales incluirán la valoración de cada entidad de la cual la Nación pretenda enajenar sus acciones o participaciones y la determinación de las condiciones que salvaguarden el patrimonio público.

Además de lo anterior, el contenido del programa de enajenación, en cada caso particular, comprenderá la forma y condiciones de pago del precio de las acciones, e indicará los demás aspectos requeridos para la debida ejecución del programa, en cada caso.

ARTÍCULO 5. RÉGIMEN. Tanto las operaciones a las que se refiere el presente decreto, como la contratación de los servicios necesarios para evaluar su procedencia y establecer sus condiciones, gestionar y administrar las participaciones, estructurar y ejecutar los procesos de venta de estas, se regirán por el derecho privado sin perjuicio del deber de salvaguardar el patrimonio público. Para estos efectos, la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá contratar los servicios de instituciones idóneas, públicas o privadas, con cargo a recursos del Fondo de Mitigación Emergencias - FOME, como también lo podrán hacer las demás entidades estatales del nivel nacional que tengan a su nombre las respectivas acciones o participaciones, con cargo a su propio presupuesto.

A las empresas privadas, públicas o mixtas en las que la Nación reciba o adquiera acciones u otra forma de participación en su propiedad, les seguirá siendo aplicable el régimen de derecho bien sea público o privado, y naturaleza jurídica que tenían antes de la inversión, independientemente del porcentaje de propiedad que en ellas tenga la Nación, y sin perjuicio de las funciones que le corresponde desempeñar a la Contraloría General de la República en relación con la participación de la Nación en las mismas.

ARTÍCULO 6. PUBLICIDAD Y AMPLIA CONCURRENCIA. La enajenación de la participación accionaria de la Nación se llevará a cabo utilizando mecanismos que contemplen condiciones de amplia publicidad y libre concurrencia.

Cuando se utilicen operaciones de martillo para enajenar la participación accionaria de la Nación recibida o adquirida en virtud a las autorizaciones a las que hace referencia el artículo 2° del presente decreto, éstas se llevarán a cabo de conformidad con los reglamentos de funcionamiento de los martillos de las bolsas de valores y las reglas para su operación fijadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, o aplicando las normas vigentes en el país donde se adelante la operación, en la medida en que esta ocurra fuera de la jurisdicción de la República de Colombia.

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES DE LA NACIÓN EN SOCIEDADES INSCRITAS EN BOLSA DE VALORES, CUYOS RECURSOS SEAN DESTINADOS PARA ATENDER LOS EFECTOS ECONÓMICOS ADVERSOS RELACIONADOS CON EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR EL DECRETO 637 DE 2020

ARTÍCULO 7. CAMPO DE APLICACIÓN. En este capítulo se adoptan las disposiciones especiales para procesos de enajenación de propiedad accionaria estatal, que estarían regidos por la Ley [226](#) de 1995, y para la transferencia de acciones entre entidades públicas, cuyo fin sea mitigar los efectos económicos adversos derivados de la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19. En lo no reglamentado en el presente capítulo continuarán aplicándose las disposiciones establecidas en la Ley 226 de 1995.

ARTÍCULO 8. DISPOSICIONES ESPECIALES. Los procesos de enajenación de la propiedad accionaria estatal cuyas acciones estén listadas en bolsa de valores, y cuyos recursos sean destinados para atender los efectos económicos adversos relacionados con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020 se regirán por las siguientes disposiciones:

1. El Gobierno nacional enajenará las acciones que pertenezcan a la Nación en sociedades listadas en la bolsa de valores por su precio de mercado, de acuerdo con las ofertas que reciba por las mismas en la respectiva operación de subasta o martillo, y podrá adelantar el proceso de construcción de dicho precio según los usos y prácticas internacionales. Cuando el Gobierno nacional decida fijar un precio mínimo para las mismas, podrá mantenerlo en reserva con el fin de proteger el patrimonio público.

2. En los procesos de enajenación de acciones que pertenezcan a la Nación en sociedades listadas en la bolsa de valores, éstas podrán ser ofrecidas de manera simultánea a los destinatarios de condiciones especiales, esto es, sus trabajadores, organizaciones solidarias y de trabajadores, y al público en general. En primer lugar, serán adjudicadas las acciones por las cuales los destinatarios de condiciones especiales hagan ofertas, mientras que el remanente será adjudicado a quienes presenten ofertas de acuerdo con las reglas del proceso.

3. En el programa de enajenación, para cada caso, se podrán establecer condiciones preferentes en el precio de venta de la propiedad accionaria o en el plazo en el pago de las acciones a los destinatarios de condiciones especiales.

4. El Gobierno nacional establecerá un proceso de precalificación para los beneficiarios de condiciones especiales con el fin de que las ofertas que estos hagan en los procesos de venta de acciones de la Nación en sociedades enlistadas en bolsa puedan ser objeto del tratamiento preferencial previsto en este artículo, sin que sea necesario cumplir con el plazo mínimo establecido en el artículo [25](#) de la Ley 226 de 1995.

ARTÍCULO 9. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS PRODUCTO DE LA ENAJENACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA NACIÓN. En el marco de la aplicación de estas disposiciones especiales, el Gobierno nacional destinará el cien por ciento (100%) de los recursos que obtenga con ocasión de la enajenación de la propiedad accionaria estatal regida bajo la Ley [226](#) de 1995, así como las enajenaciones de las que habla el capítulo primero del presente decreto a los siguientes usos: i) como parte del Fondo de Mitigación Emergencias - FOME; ii) en el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo [492](#) del 28 de marzo de 2020, para la capitalización al Fondo Nacional de Garantías - FNG; o iii) a disminuir el monto de la deuda adquirida por el Gobierno nacional para mitigar los efectos económicos adversos económicos de la pandemia causada por el nuevo coronavirus COVID-19. En el Presupuesto General de la Nación se definirá el monto específico que se destinará a cada uno de estos usos.

ARTÍCULO 10. ENAJENACIÓN ENTRE ENTIDADES ESTATALES. A la enajenación accionaria que se realice entre órganos estatales, en el marco de lo establecido en el presente Decreto Legislativo, les será

aplicable únicamente las reglas de contratación administrativa vigentes. Así mismo, la venta de activos estatales distintos de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones sólo se sujetará a las reglas generales de contratación.

La contratación de la asesoría y elaboración de estudios respecto de estos procesos de enajenación se llevarán a cabo a través de instituciones idóneas, públicas o privadas, según las normas de derecho privado.

ARTÍCULO 11. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 811 de 2020 "*Por el cual se establecen medidas relacionadas con la inversión y la enajenación de la participación accionaria del Estado, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020*".

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional estableció que la declaratoria de constitucionalidad de un decreto legislativo expedido por el Gobierno bajo un estado de excepción depende de que este supere la totalidad de los juicios de validez material definidos por la Constitución, el Legislador Estatutario y la jurisprudencia consolidada de este tribunal. De ese estándar se desprende la regla de conformidad con la cual, la no superación de uno solo de los juicios de validez material fundamenta la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto legislativo objeto del examen constitucional. De manera correlativa, la Sala Plena indicó que, si un decreto legislativo no supera uno o varios de esos juicios de validez material, no es necesario realizar el análisis de los demás componentes del estándar de constitucionalidad de las medidas aprobadas por el Gobierno bajo un estado de excepción.

En relación con los juicios de *finalidad* y *conexidad* la Sala Plena determinó que las medidas adoptadas a través del Decreto Legislativo *sub examine* no están directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de la emergencia, o a impedir la extensión o agravación de sus efectos. La Corte tampoco evidenció que dichas medidas guarden relación inmediata con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Por otro lado, la Sala no advirtió que la autorización de venta accionaria debía realizarse con carácter urgente por la vía de los decretos de emergencia. Estas medidas, solo tendrían sustento si tales recursos estuviesen destinados a financiar tareas de ejecución inmediata. Por el contrario, en el presente caso, si bien de lo dispuesto en la parte considerativa del decreto, se señaló que se pretendía fortalecer el FOME, el FNG y servir la deuda que se ha adquirido con ocasión de la mitigación de los efectos que ha generado la crisis, tales restablecimientos monetarios no se darán de forma inmediata sino en un plazo determinado hacia el futuro.

Sobre el juicio de *no contradicción específica* de las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 811 de 2020 en relación con el artículo 150.9 de la Constitución, la Sala indicó que en los casos en que el ejecutivo pretenda la enajenación de empresas estatales o de la participación accionaria del Estado, se requerirá de un debate democrático el cual solo puede concretarse en el Congreso de la República, a través de una ley ordinaria como lo es la Ley 80 de 1993 o la Ley 226 de 1995. Afirmó la Sala Plena que el Ejecutivo no puede auto habilitarse de manera general a través de un decreto legislativo para dar cumplimiento al artículo 150.9 de la Carta. En este punto, si bien la Sala reiteró la forma como la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 150.9 de la Constitución en la sentencia C-393 de 2012, el efecto útil de esa disposición constitucional supone la actuación del legislador ordinario y no se agota en la exigencia de una mera reserva de ley para la autorización general de este tipo de actos. Por el contrario, la Corte indicó que una lectura balanceada de la Constitución establece que las leyes de autorizaciones para enajenar bienes nacionales solo son válidas constitucionalmente cuando el Congreso de la República ha debatido, aunque fuera de manera general, sobre su conveniencia, necesidad o pertinencia.

4. Salvamentos y aclaración de voto

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** se apartó de la decisión de la mayoría adoptada en esta sentencia. En su concepto, el Decreto Legislativo 811 de 2020 debió declararse *exequible*, salvo la expresión “[e]n los procesos de enajenación de acciones que pertenezcan a la Nación en sociedades listadas en la bolsa de valores, éstas podrán ser ofrecidas de manera simultánea a los destinatarios de condiciones especiales, esto es, sus trabajadores, organizaciones solidarias y de trabajadores, y al público en general”, contenida en el numeral 2° del artículo 8°, que debió declararse *inexequible*. Lo anterior se debe a que dicha norma del decreto ignora que el artículo 60 de la Constitución ordena que, cuando el Estado enajene su participación en una empresa, debe ofrecer a sus trabajadores y a las organizaciones solidarias y de trabajadores condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria, lo cual se opone a que las acciones pertenecientes a la Nación en sociedades listadas en la bolsa de valores se puedan ofrecer de manera **simultánea** a estas personas y organizaciones y al público en general.

Asimismo, la magistrada Ortiz estimó que el artículo 2° y el numeral 3° del artículo 8° del decreto, debieron declararse *exequibles* de manera condicionada, en el entendido de que se deberá dar aplicación a las medidas de democratización de la participación accionaria estatal consagradas en el artículo 60 superior a favor de los trabajadores y de las organizaciones solidarias y de trabajadores de las empresas cuya participación estatal se pretenda enajenar, en casos en los que no se haya pactado, al adquirir las acciones o la participación minoritaria en sociedades privadas o mixtas, el retracto o la retroventa.

Para la magistrada Ortiz, contrario a la posición mayoritaria, las medidas adoptadas en el Decreto 811 de 2020 superan los juicios de finalidad, conexidad y necesidad jurídica. A su juicio, las medidas para la enajenación de la propiedad accionaria estatal adquirida o recibida en el marco del estado de emergencia (artículos 1° a 6° del decreto) buscan fortalecer patrimonialmente a las empresas afectadas por la pandemia y recomponer el patrimonio de la Nación para contar con mayor liquidez para seguir enfrentando los efectos de la emergencia. Por tanto, superan el juicio de finalidad.

Estos mismos artículos, en su criterio, tienen conexidad interna, ya que están asociados con las consideraciones del decreto que apuntan a mostrar los efectos negativos de la crisis en las empresas; y tienen conexidad externa porque la declaratoria del estado de excepción buscaba recuperar recursos necesarios para impedir la quiebra de empresas y la pérdida de empleos. Las medidas del decreto complementan la estrategia de recuperación de las empresas, aseguran recursos al Estado que le permiten impulsar las medidas para proteger el empleo. La conexidad externa se refuerza con el hecho de que los recursos obtenidos por la venta de la participación estatal en empresas serán invertidos en la atención de la emergencia, de acuerdo con el artículo 9° del decreto bajo revisión.

Adicionalmente, la Magistrada disidente señaló que los artículos 1° a 6° del decreto son necesarios jurídicamente, pues ninguna norma ordinaria permite las operaciones que allí se disponen.

En relación con las medidas para la enajenación de acciones que son propiedad de la Nación en sociedades inscritas en bolsa de valores (artículos 7° y 8°), consideró que tienen por objeto obtener más recursos para enfrentar los efectos de la pandemia, por lo cual cumplen el juicio de finalidad.

Afirmó también que estas medidas tienen relación con la parte motiva del Decreto 811 de 2020 y con el Decreto 637 de 2020, el cual declaró el estado de emergencia económica, por lo cual satisfacen el juicio de conexidad. Asimismo, advirtió que el Gobierno no tiene mecanismos ordinarios para alcanzar los propósitos propuestos por estas medidas, luego ellas cumplen el juicio de necesidad jurídica.

Con respecto a las medidas sobre destinación de los recursos producto de la enajenación de las acciones propiedad de la Nación y venta de participación accionaria entre entidades estatales (artículos 9° y 10° del decreto), la Magistrada Ortiz valoró que cumplen el juicio de finalidad, en tanto que tienen como propósito inyectar recursos en fondos orientados a atender la pandemia, a disminuir el monto de la deuda adquirida para hacerle frente a la crisis y a concretar la venta de la participación accionaria estatal entre entidades públicas para así recomponer el patrimonio del Estado y ayudar en la superación de las dificultades actuales.

Igualmente, indicó que estas medidas observan el juicio de conexidad, por cuanto existe relación entre ellas y la motivación del Decreto 811 de 2020, de un lado, y entre ellas y el Decreto 637 de 2020, declaratorio del estado de excepción, de otro lado. A su turno, mencionó que estas medidas satisfacen el juicio de necesidad jurídica, ya que el ordenamiento jurídico ordinario no contiene normas en virtud de las cuales el Gobierno nacional hubiera podido cumplir con el propósito de los artículos 9° y 10° del decreto, sin el ejercicio de facultades legislativas.

De igual manera, la magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó el voto porque considera que la mayoría interpretó de manera desacertada el alcance de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 150 de la Constitución. Esta norma prescribe que corresponde al Congreso de la República «[c]onceder autorizaciones al Gobierno para [...] enajenar bienes nacionales». Esta autorización fue otorgada mediante la aprobación de la Ley 226 de 1995.

En su criterio, afirmar, como lo hace la mayoría de la Sala, que en los estados de emergencia le está vedado al Gobierno nacional expedir decretos legislativos que regulen la venta de la participación accionaria del Estado en determinadas empresas, implica aceptar dos conclusiones que desconocen la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

La primera es que ni la Constitución ni la referida ley estatutaria le imponen un límite infranqueable al Presidente de la República en esta materia. De hecho, aceptar que sí lo tiene conduce a admitir, por fuera de toda lógica, que la Ley 226 de 1995 es una norma constitucional —cuando en realidad es una ley ordinaria— y, por tanto, inmodificable por el Gobierno nacional en los estados de excepción. Es más, si en realidad se pensara que el Gobierno tiene límites diferentes a los previstos expresamente en la propia Carta para modificar o suspender normas durante los estados de excepción, la Corte no habría declarado la exequibilidad de decretos legislativos que permiten la modificación de leyes estatutarias y orgánicas².

De este modo, ¿si el Gobierno nacional puede modificar leyes orgánicas y estatutarias durante los estados de excepción, las cuales tienen jerarquía *supralegal* en el ordenamiento jurídico, resulta razonable estimar, como lo hace la mayoría en el presente caso, que no puede modificar ni suspender una ley ordinaria?

Como es natural, la respuesta a este interrogante es negativa. Basta con que la norma satisfaga los diez juicios previstos por la jurisprudencia constitucional para considerar que es constitucional. Como lo demostré a lo largo de la ponencia que presenté ante la Sala Plena, el Decreto Legislativo 811 de 2020 satisface de manera general esos juicios.

Ahora, si bien existe un déficit de deliberación democrática en los estados de excepción y, concretamente, en la expedición de las normas mediante las cuales se pretende conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, esta es una situación común a todos los decretos legislativos y al propio estado de excepción. Este déficit se compensa por medio del control judicial y político de los decretos legislativos. Sobre el control judicial, los decretos legislativos deben sujetarse a las reglas de validez

² También se pueden ver las Sentencias C-242, C-199 y C-158 de 2020 y C-671 de 2015.

formal y material definidas en la Constitución y en la Ley Estatutaria 137 de 1994. Se reitera que, en el presente caso, a diferencia de lo que concluyó la mayoría, el Decreto Legislativo 811 de 2020 sí supera esas reglas. En relación con el control político, es claro que el decreto no menoscabó la facultad del Congreso de la República para reformarlo, adicionarlo o incluso derogarlo. Además, tampoco limitó ni suprimió la potestad del Congreso para ejercer su control político ni para reunirse por derecho propio, o para examinar o pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

La segunda conclusión incompatible con la Constitución se hace evidente con la lectura de la Sentencia C-393 de 2012. Es esa oportunidad, la Corte se ocupó de determinar el alcance de la autorización del Congreso de la República al Gobierno nacional para la enajenación de bienes nacionales. Al respecto, explicó que si bien el numeral 9 del artículo 150 constitucional contempla tres actuaciones —«celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales»—, en realidad se trata de una sola, porque tanto los empréstitos como la enajenación de bienes son especies contractuales. Igualmente, señaló que «podría también asumirse que el referido artículo 60 de la carta política incorpora en sí mismo una autorización de rango constitucional para que el Estado pueda proceder a la venta de las participaciones accionarias de que sea titular, sin necesidad de una adicional autorización legislativa».

Si la autorización para enajenar bienes nacionales, en el contexto de los estados de emergencia, es una competencia exclusiva del Congreso de la República, y si dicha enajenación forma parte del mismo enunciado normativo constitucional que se refiere a la autorización para celebrar contratos, ¿por qué razón la jurisprudencia admite que durante esos estados, el Gobierno nacional puede modificar e incluso suspender disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?

La aplicación de lo prescrito en el artículo 150, numeral 9, de la Constitución, en los términos señalados por la mayoría de la Sala, llevaría al absurdo de considerar que el Gobierno no se encuentra autorizado para expedir decretos legislativos que modificaran o suspendieran la Ley 80 de 1993. Nuevamente, si en realidad se pensara que ello es así, no se entiende cómo la Corte ha declarado la exequibilidad de varios decretos, expedidos en esta y en pasadas emergencias, que, justamente, tienen ese propósito³.

Así mismo, los magistrados **RICHARD RAMÍREZ GRISALES** y **LUIS JAVIER MORENO ORTIZ** salvaron el voto respecto de la decisión de inexequibilidad del Decreto Legislativo 811 de 2020, toda vez que, en su criterio, la autorización de enajenación que se otorgaba correspondía a la modificación de la ley de contratación que se justificaba como una medida de excepción en el contexto de la emergencia originada en la pandemia de Covid-19, para enfrenar los efectos que causa.

Si bien el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** comparte la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena en el sentido de declarar inexecutable el Decreto Legislativo 811 de 2020, aclaró su voto con el fin de presentar su desacuerdo con la interpretación y alcance otorgado al artículo 60 de la Constitución, fundamento de este pronunciamiento.

Señaló el Magistrado Linares que es equivocado realizar una lectura única del citado precepto superior, de manera tal que se entienda que el ofrecimiento previo de la participación accionaria del Estado al llamado sector solidario, consolida la única alternativa posible para permitir asegurarle a este grupo el otorgamiento de condiciones especiales. Por el contrario, en su opinión advirtió que era necesario realizar una interpretación sistemática de dicha disposición, en la que se aclare que

³ Se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-163 de 2020, C-465 de 2017, y C-251, C-194 y C-193 de 2011.

esta: (i) aplica únicamente a empresas localizadas en territorio colombiano, conforme al artículo 4° de la Carta y el 469 del C.Co.4; (ii) consagra el mandato de democratización de la propiedad (*tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones*); (iii) define el sector solidario colombiano (trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores); (iv) contiene la regla de ofrecer condiciones especiales; y (v) faculta con un amplio margen de configuración al Legislador para reglamentar la materia. A partir de lo anterior, concluyó que, si bien el artículo 60 superior exige la definición de vías adecuadas para hacer factible que los trabajadores y las organizaciones solidarias y de trabajadores puedan acceder a la propiedad accionaria estatal, no establece una preferencia en el tiempo para lograr ese cometido, por lo que se le debe reconocer al Legislador la facultad de optimizar los mandatos de democratización y condiciones especiales.

Finalmente, advirtió el Magistrado que con esta decisión debe entenderse la plena vigencia de la Ley 226 de 1995, en futuras operaciones de privatización que realice el Estado colombiano, y que se enmarquen en los preceptos de dicha norma. Es importante señalar que lo anterior no implica un reconocimiento por parte de la Sala Plena de una única alternativa para la enajenación, como lo es la dispuesta en la mencionada Ley 226, la cual contiene el régimen actual aplicable a la enajenación, total o parcial a favor de particulares, de acciones de propiedad de Estado, particularmente de las "condiciones especiales" establecidas en el artículo 11 de la misma ley. En su opinión le es dado al Legislador establecer, por sustracción de materia o imposibilidad, excepciones a la aplicación del artículo 60 de la Constitución en casos de enajenación entre entidades públicas, ventas forzadas, procesos de liquidación, enajenación de bienes inmuebles y procesos de capitalización, fusión o escisión de sociedades colombianas con participación estatal.

LA MEDIDA DE APOYO A LA POBLACIÓN CESANTE DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA SE AJUSTA A LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS DE LAS NORMAS DE EXCEPCIÓN, POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADO DE EXCEPCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

III. EXPEDIENTE RE-328 - SENTENCIA C-417/20 (septiembre 23)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 801 DE 2020

(junio 4)

Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

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 6 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 de Colombia, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a 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 por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

⁴ Así lo sostuvo también la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Boletín del 15 de diciembre de 2016 (C.P. Edgar González López), en la que señaló que en virtud de los principios de soberanía, territorialidad y reciprocidad, la Ley 226 de 1995 no es aplicable a la venta de participación accionaria estatal en empresas que se encuentran domiciliadas en el extranjero.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. [...]

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente decreto tiene por objeto establecer un auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria decretado por el Ministerio de Salud y Protección en virtud de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 y hasta donde permita la disponibilidad de recursos.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. El presente decreto aplica a trabajadores dependientes e independientes cesantes categoría A y B de los sectores público y privado y a las Cajas de Compensación Familiar.

Artículo 3º. Beneficiarios. Los beneficiarios del auxilio económico de que trata el presente decreto serán los trabajadores dependientes categoría A y B cesantes que hayan aportado a las Cajas de Compensación Familiar por lo menos seis (6) meses continuos o discontinuos en los últimos cinco (5) años, que hayan perdido su empleo a partir del 12 de marzo de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 4º. Otorgamiento del auxilio económico. Hasta donde permita la disponibilidad de recursos, los trabajadores cesantes que hayan perdido su empleo, que cumplan con los beneficios de que trata el artículo anterior, y que no hayan sido beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante en los últimos tres (3) años, recibirán un auxilio económico de un valor mensual de ciento sesenta mil pesos (\$160.000) moneda corriente, hasta por tres (3) meses.

Artículo 5º. Operación del auxilio económico a trabajadores cesantes. El presente auxilio económico será operado por las Cajas de Compensación Familiar en el territorio nacional. Estas serán las entidades encargadas de la recepción, validación y otorgamiento del auxilio a los beneficiarios.

Parágrafo 1º. Las Cajas de Compensación Familiar remitirán al Ministerio del Trabajo el listado de postulantes aprobados, con certificación del Director Administrativo y el Revisor Fiscal.

Parágrafo 2º. Los trabajadores cesantes que previo a la expedición del presente decreto hayan aplicado a los beneficios de que trata el artículo 6º del Decreto 488 de 2020, y que hayan sido incluidos en lista de espera de la Caja de Compensación Familiar, podrán ser beneficiarios del auxilio contemplado en el artículo 4º del presente decreto. En todo caso, de acceder al beneficio contemplado en el artículo 6º del Decreto Legislativo 488 de 2020, le serán descontados del mismo los beneficios derivados del auxilio contemplado en el artículo 4º del presente decreto legislativo.

Artículo 6º. Financiación. El presente beneficio será financiado con los recursos que se asigne del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), al Ministerio del Trabajo, para el auxilio económico contemplado en el artículo 4º del presente decreto legislativo. El Ministerio del Trabajo definirá las condiciones y criterios de acceso a estos recursos por parte de las Cajas de Compensación Familiar para los beneficios.

Artículo 7º. Abono en producto de depósito. Para la ordenación del gasto a la que se refiere este artículo, el Ministerio del Trabajo tomará como única fuente cierta, la información de personas beneficiarias del auxilio económico a los trabajadores cesantes que para tal efecto remitan las Cajas de Compensación Familiar al Ministerio del Trabajo.

El Ministerio del Trabajo, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y giro directo de los recursos, que serán abonados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a las cuentas que certifiquen las Cajas de Compensación Familiar. En dicho acto administrativo se establecerá igualmente el monto de los recursos a transferir a cada corporación.

Artículo 8º. Tratamiento de información. Únicamente durante el tiempo de aplicación de este decreto, esto es, hasta que se autoricen los auxilios económicos a todos los beneficiarios bajo lo estipulado en el presente decreto, las entidades públicas y privadas están autorizadas a recibir y suministrar los datos personales de los que trata la Ley 1581 de 2012 y la información financiera que sea necesaria para el giro de la transferencia no condicionada de que trata este decreto.

Artículo 9º. Gratuidad para los beneficiarios. Los beneficiarios del presente auxilio no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias que reciban en virtud del mismo.

Artículo 10. Exención de impuestos. Los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias de las que trata el presente decreto, entre cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las Cajas de Compensación Familiar que dispersen las transferencias estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros, así como los traslados entre dichas corporaciones y los beneficiarios de dichas transferencias.

En igual sentido, cuando existan convenios que necesite establecer la Caja de Compensación Familiar con cualquier operador para cumplir con la entrega a los beneficiarios del auxilio establecido en el presente decreto, los traslados entre dichas entidades correspondientes a estos recursos estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros. Así como los traslados de los operadores a los beneficiarios de dichas transferencias.

El auxilio que reciban los beneficiarios de que trata el presente decreto será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 11. Inembargabilidad. Los recursos de las transferencias de las que trata este Decreto serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada. Esta disposición estará vigente por los treinta (30) días siguientes al desembolso de los recursos en el producto de depósito del beneficiario. Esta prohibición no se extiende a las obligaciones del beneficiario con personas distintas a la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada, cuando el beneficiario haya dado su consentimiento previo, en cualquier momento, para el débito de los recursos.

Artículo 12. Vigencia. El presente decreto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 801 del 4 de junio de 2020, "Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica".

3. Síntesis de la providencia

En desarrollo del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 801 del 04 de junio de 2020, mediante el cual se dispuso la creación de un auxilio económico a la población cesante que haya perdido su empleo a partir del 12 de marzo del año en cita, correspondiente a un valor mensual de ciento sesenta mil pesos (\$ 160.000) moneda corriente, hasta por tres (3) meses.

En ejercicio del control constitucional que le compete, la Corte consideró que el Decreto Legislativo *sub examine* satisfizo los requisitos **formales** previstos por la Constitución y por la Ley 137 de 1994 (LEEE), así como los juicios **materiales** de constitucionalidad. En términos generales, la Corte concluyó que las medidas estaban dirigidas a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, particularmente beneficiando a un sector de la población en alto grado de vulnerabilidad, como lo es la población cesante clasificada en las categorías A y B de las Cajas de Compensación Familiar. En cuanto su contenido, no se advirtió el desconocimiento de ningún precepto constitucional, y cada una de las medidas adoptadas superaron los juicios de conexidad (interna y externa), motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, necesidad, intangibilidad, incompatibilidad, no contradicción específica, proporcionalidad y no discriminación. Entre los aspectos destacados, se advirtió que este mecanismo superaba el juicio de necesidad jurídica, ya que, pese a la existencia de otros medios de protección al cesante, el contenido de cada uno de ellos es distinto y su marco de acción permite la coexistencia, la cual se refuerza desde la órbita constitucional, ante la obligación de dar una respuesta apremiante a la salvaguarda de la vida digna y el mínimo vital de los más necesitados, por el fenómeno de desempleo vinculado a la pandemia y al aislamiento social obligatorio.

Por lo demás, se precisó que la identificación de los sujetos beneficiarios no vulneraba el derecho a la igualdad, pues las categorías C y D de población cesante no son susceptibles de ser comparadas, al existir un criterio razonable de distinción, consistente en el nivel básico de asignación o salario que ha venido percibiendo el trabajador. Por último, las medidas tributarias previstas en el artículo 10 constituyen exenciones accesorias a la protección temporal que a favor del desempleado se brinda en el decreto legislativo, por lo que al tratarse de apoyos no superiores a tres

(3) meses y al entrar el citado decreto en vigor desde el pasado 4 de junio, no es posible que superen la vigencia del 31 de diciembre de 2021, como límite impuesto en el artículo 215 Constitucional.

LA POSIBILIDAD DE QUE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DURANTE EL TIEMPO DE EMERGENCIA SANITARIA ORGANICE JORNADAS DE TRABAJO ACADÉMICO EN PERÍODOS DIFERENTES AL ORDINARIO, SUPERA LOS JUICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD RELATIVOS A LA FINALIDAD, CONEXIDAD, JUSTIFICACIÓN SUFICIENTE, INTANGIBILIDAD, NO ARBITRARIEDAD, NO CONTRADICCIÓN ESPECÍFICA, NECESIDAD MATERIAL, NECESIDAD JURÍDICA, PROPORCIONALIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

IV. EXPEDIENTE RE-309 - SENTENCIA C-418/20 (septiembre 23)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO LEGISLATIVO 660
(mayo 13)

Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren 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», y

CONSIDERANDO

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

DECRETA

Artículo 1. Adición de un párrafo transitorio al Artículo 86 de la Ley 115 de 1994. Adicionar un párrafo transitorio al artículo 86 de la Ley 115 de 1994, así: "Parágrafo Transitorio. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Educación Nacional podrá organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en períodos diferentes a los previstos en el inciso primero del presente artículo, a solicitud motivada de la autoridad competente en educación. Las solicitudes deben tener en cuenta las directrices expedidas por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 660 de 2020 del 13 de mayo de 2020 "Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

4. Síntesis de los fundamentos

El decreto analizado contiene una medida contemplada en su artículo primero que adicionó con un párrafo transitorio al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, en el sentido de facultar al Ministerio de Educación Nacional –durante el tiempo que permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19–, para que organice las semanas de trabajo académico que se

adelantan durante el año, en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del artículo 86, siempre y cuando así lo pida la autoridad competente en educación, de manera motivada y esta última se encuentre dispuesta a atender las directrices expedidas por el Ministerio de Educación.

El segundo artículo del decreto bajo examen se refiere a la vigencia de la norma a partir de su fecha de publicación.

La Corte debía establecer si el Decreto Legislativo 660 del 13 de mayo de 2020 “*Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Carta cumplió las condiciones formales y materiales de validez establecidas en la Constitución y en la regulación estatutaria que la ha desarrollado en esta materia, en particular, la Ley 137 de 1994.

Para decidir el asunto, este Tribunal **i)** caracterizó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; **ii)** se refirió al fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de dicho estado de excepción y **iii)** en atención al contenido del decreto bajo revisión, presentó algunas consideraciones relacionadas con el alcance de la protección del derecho fundamental a la educación en el orden constitucional e internacional, así como con la necesidad de asegurar la efectiva materialización de este derecho en tiempos de pandemia. Con fundamento en lo anterior, analizó la constitucionalidad del Decreto 660 de 2020 iniciando por el examen de los presupuestos formales. Finalmente, evaluó si la medida contemplada en la norma bajo examen cumplió los criterios materiales.

Esta Corporación concluyó que la normativa cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. En tal sentido, acreditó que el decreto bajo examen: **i)** fue dictado por el Gobierno Nacional, y lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del despacho; **ii)** fue emitido el día 13 de mayo de 2020, esto es, dentro de la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado decreto; **iii)** se encuentra motivado en el acápite correspondiente al “considerando”, en el que se expresan las razones que justificaron su expedición. Previo a verificar si en relación con la norma bajo análisis se cumplían los criterios materiales para su expedición, la Corte consideró necesario referirse al contexto en el que se profirió el Decreto Legislativo 660 de 2020, a la medida contemplada en este, así como a los motivos en que la referida norma sustentó su expedición.

En relación con el **juicio de finalidad**, la Corte encontró que las motivaciones desarrolladas por el Gobierno Nacional en el Decreto legislativo bajo examen permitan concluir, que la disposición allí incorporada estaba dirigida a conjurar los efectos de las medidas de confinamiento o aislamiento social que se dictaron a raíz de la propagación exponencial de la pandemia producida por el Coronavirus – Covid-19– por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y sus repercusiones en la continuidad del servicio de educación.

En ese sentido, consideró la Corte que la facultad atribuida al Ministerio de Educación por el Decreto legislativo bajo examen para organizar el calendario académico buscaba garantizar el derecho a la vida y a la salud de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, docentes y directivos docentes y, al mismo tiempo, responder a las necesidades concretas de los territorios, al permitir que las autoridades competentes en educación contaran con el margen de acción necesario que les posibilitara atender la crisis con fundamento en las exigencias del contexto y les facilitara dotarse de las herramientas y metodologías más aptas para garantizar, de manera efectiva, la continuidad del aprendizaje.

Constató la Corte que la medida facilitaba reconocer que el impacto de la situación de crisis en los territorios no era homogénea y tampoco debía serlo la forma en que

se organicen los calendarios del año lectivo, abriendo la posibilidad de que el Ministerio de Educación, a petición motivada de las autoridades competentes en educación y acorde con las directrices sentadas por el MEN, pudiera organizar el calendario académico por periodos diferentes a los contemplados en el inciso primero del artículo 86 de la Ley General de Educación y, de esta manera, enfrentar la crisis dando continuidad al aprendizaje sin poner en riesgo el derecho a la salud y la vida de las niñas, niños adolescentes y jóvenes.

En relación con **el juicio de conexidad material externa** destacó la Corte cómo el Decreto legislativo 660 de 2020 señaló en sus considerandos –refiriéndose al contenido del Decreto declaratorio 637 de 6 de mayo de 2020– que las medidas de confinamiento social para contrarrestar la crisis ocasionada por la pandemia repercutieron en las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el ámbito urbano como en el rural y afectaron, principalmente, a quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Específicamente, que el Decreto declaratorio trajo a colación la dificultad de proveer servicios públicos en general y, en particular, **el servicio de educación** a grupos poblacionales en condición de mayor fragilidad. También indicó que, según el artículo 3º del Decreto declaratorio referido, además de las medidas enunciadas en su parte considerativa, se adoptarían todas aquellas adicionales indispensables “**para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos...**” –se destaca–. En suma, que el Decreto 637 de 2020 señaló que la declaratoria del estado de emergencia tenía como objeto la protección de “*la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano*”, entre los cuales debía entenderse incluido el de educación.

Acerca del **juicio de conexidad material interna** encontró la Corte que las razones desarrolladas en el Decreto legislativo bajo análisis, permitían concluir que la facultad otorgada al Ministerio de Educación para organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del artículo 86 de la Ley General de Educación, si así lo solicita la autoridad competente en educación, última que deberá ceñirse a las directrices fijadas por el MEN, cumplía con el requisito de conexidad material interna en cuanto perseguía unos objetivos dirigidos a conjurar los efectos de la crisis producida por el Coronavirus –Covid-19– en relación con la posibilidad de mantener la continuidad en la prestación del servicio público de educación y garantizar el disfrute del derecho a la educación en condiciones de igualdad, así como preservando la vida y la salud de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, docentes y directivos docentes.

Sobre el **juicio de motivación suficiente**, recordó la Corte que es complementario y busca esclarecer si, al margen de la fundamentación consignada en el decreto de desarrollo, se presenta una limitación de derechos fundamentales que haga indispensable exigir una carga argumentativa mayor en la fundamentación. A propósito de lo dicho, recordó la Corte cómo el Decreto Legislativo bajo examen destacó que entre los propósitos de la norma de excepción se encontraba el de “*entregar herramientas efectivas a las entidades territoriales para atender las situaciones que se originan con la evolución epidemiológica de la pandemia del Coronavirus COVID-19, que ponen en riesgo el cumplimiento del calendario académico y el desarrollo del proceso educativo durante el año escolar 2020*”. Para esos efectos –sostuvo–, que se hacía indispensable “*permitir la realización de ajustes a las semanas de trabajo académico previstas en el calendario académico definido, **siempre y cuando las modificaciones se orienten a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes***” –se destaca–.

Para la Corte fue claro que la medida de flexibilización de la jornada académica por sí sola no garantizaba el derecho a la educación y por ello el Gobierno debía cumplir con una mayor carga argumentativa que, en efecto, el Decreto legislativo satisfizo. Por un lado, en su parte considerativa llamó la atención acerca de que ya en otra oportunidad en la que se decretó el Estado de emergencia económico, social y ecológico esta Corte encontró ajustadas a la Constitución medidas de flexibilización de la jornada académica. Se trató de la sentencia C-225 de 2011, por medio de la

cual esta Corporación declaró ajustado a la Carta Política que en el marco de una Emergencia Económica, Social y Ecológica el Ministerio de Educación fuera facultado para dictar normas encaminadas a hacer más flexible el calendario académico, cuando quiera que los hechos sobre la base de los cuales se declaró el estado de excepción pudieran afectar la prestación del servicio de educación. El Decreto legislativo bajo examen trajo a colación que en aquella ocasión la Corte Constitucional sustentó su decisión tomando en consideración los siguientes aspectos: **i)** el alcance temporal y transitorio de la medida; **ii)** el carácter parcial de su aplicación –no rige para eventos en que no se presenta ninguna afectación del servicio–; **iii)** la medida debe estar dirigida a “*garantizar a los estudiantes afectados el servicio de educación*”, lo que implica que la autoridad competente deba abstenerse de aplicarla si con ello se busca un objetivo diferente y **iv)** la medida debe hacerse efectiva teniendo en cuenta el marco de reglamentación que para el efecto establezca el Ministerio de Educación, lo que asegura la existencia de un criterio uniforme de aplicación en las diferentes zonas afectadas acorde con reglas que se ajusten también a la situación concreta.

De otra parte, indicó la Corte que las respuestas ofrecidas por el Ministerio de Educación en el marco del control constitucional del Decreto legislativo bajo examen permitían concluir que las directrices fijadas por el MEN no solo respondían a la situación de crisis, sino que, de aplicarse de manera eficaz e integral, impedían que la medida de flexibilización de la jornada académica restringiera de manera inadmisiblemente el ámbito de protección del derecho fundamental a la educación, pues establecía fórmulas de acompañamiento y herramientas de seguimiento y control indispensables para asegurar la continuidad del servicio y protección del derecho a la educación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condiciones de igualdad.

Según lo precisó el Ministerio de Educación en el informe presentado en esta sede, la medida contemplada en el artículo 1º del Decreto 660 de 2020 es parte de un conjunto de “*estrategias necesarias de cara a la prestación del servicio de educación que, paralelo a las medidas sanitarias, incluye mecanismos complementarios a la flexibilización de los calendarios dirigidos a asegurar la continuidad en la prestación del servicio de educación y a evitar su interrupción*”.

Al respecto del **juicio de intangibilidad**, consideró la Corte que también se superó. Aunque en criterio de la Corporación la medida de flexibilización de los calendarios académicos no asegura por sí misma la garantía del derecho a la educación, no implica *per se* interrumpir el aprendizaje y, por consiguiente, tampoco trae consigo el quebrantamiento del núcleo esencial del derecho a la educación, menos cuando, como se dejó consignado en las consideraciones del Decreto legislativo bajo examen, así como en los lineamientos fijados por el MEN, esta medida forma parte integral de un conjunto de directrices encaminadas a garantizar la protección del derecho a la educación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condiciones de igualdad.

A juicio de la Corte, la medida contemplada en el Decreto 660 de 2020 también superó el **juicio de no arbitrariedad**, dado que su puesta en vigor no interfiere en el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado. Todo lo contrario, su aplicación fomenta el intercambio de opiniones y la colaboración entre las autoridades centrales, las entidades descentralizadas y las autoridades competentes en materia de educación y, lo que es más importante, exigen promover un diálogo permanente entre estas últimas y sus comunidades que son las que experimentan con mayor rigor los efectos sociales, económicos, culturales y ambientales de la crisis. Así las cosas, se respeta y profundiza el principio de autonomía territorial, generando, a la vez, criterios de trabajo coordinado con la nación.

Por lo demás, encontró la Corte que el precepto previsto en el Decreto 660 de 2020 superó también el **juicio de no contradicción específica**, por cuanto de lo que trata la disposición allí prevista es, precisamente, de garantizar el derecho a la vida y a la salud de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, docentes y directivos docentes

posibilitando, a la vez, que se continúe con el aprendizaje desde casa. También ofreció a las autoridades competentes la alternativa de seguir con las labores educativas en los establecimientos destinados a tal fin, en aquellos lugares en los que no se presentó contagio, así como de combinar las dos posibilidades, adoptando las debidas cautelas en materia de bioseguridad.

Desde ese punto de vista, la medida contemplada en el Decreto legislativo bajo examen no quebrantó los derechos previstos en los artículos 93 y 214 C.P., sino que se encaminó a promover su protección, sin contradecir la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos y respetando el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. En breve, la medida contemplada en el artículo 1º del Decreto 660 de 2020 tampoco interrumpió el debido funcionamiento de los órganos del Estado, ni suprimió o modificó los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

En lo relativo al **juicio de necesidad fáctica**, el Gobierno expuso argumentos para justificar la idoneidad de la medida. Al respecto, sostuvo que la flexibilización de la jornada académica era indispensable, toda vez que, acorde con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994 o Ley general de-Educación existía una restricción para el calendario académico, que consiste en un mínimo de cuarenta (40) semanas al año. En tal sentido, recordó que en el Decreto declaratorio 637 de 6 de mayo de 2020 fueron expuestas las razones por las cuales se hizo indispensable adoptar medidas de emergencia, entre otros aspectos, por el impacto negativo que ha tenido la situación de crisis y las medidas adoptadas para mitigarla sobre la familias de todos los estratos socioeconómicos en el entorno rural y urbano afectando, en particular, a aquellas que se encuentran en circunstancia de vulnerabilidad socio-económica, amenazando *“la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo. [...]”*.

Encontró la Corte que el Gobierno Nacional en el Decreto bajo examen, tanto como el Ministerio de Educación en las respuestas a las preguntas formuladas en esta sede, aportaron motivos para mostrar que la medida era necesaria a efectos de flexibilizar los calendarios académicos, entre los que se encuentran **i) “dificultades para la entrega de material de apoyo pedagógico”; ii) “la movilidad de los maestros”** y **iii) la interacción entre maestros y alumnos**. Por estas razones, era necesario flexibilizar la organización del sistema educativo en los territorios, de modo que se garantizara la prestación del servicio de educación, así como *“la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”*.

Consideró la Corte que el Gobierno mostró cómo para obtener los resultados en el aprendizaje que estaban previstos para el año escolar se debía flexibilizar las cuarenta horas de trabajo académico en periodos diferentes a los establecidos en la Ley 115 de 1994, siempre que así lo solicitaran las autoridades competentes en educación, razón por la cual se debía incorporar un párrafo transitorio en el artículo 86 de la citada ley, a efectos de señalar que, *“[h]asta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID 19, el Ministerio de Educación Nacional podrá organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en períodos diferentes a los previstos en el inciso primero del presente artículo, a solicitud motivada de la autoridad competente en educación. Las solicitudes deben tener en cuenta las directrices expedidas por el Ministerio de Educación Nacional”*.

Para la Corte, la medida contemplada en el Decreto legislativo bajo examen, también satisfizo el **juicio de necesidad jurídica**, pues de mantenerse el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 –vale decir la previsión que rige en tiempos ordinarios–, resultaba

insuficiente en atención a la necesidad de contrarrestar las consecuencias tan graves presentadas por la expansión de la pandemia y el impacto que las medidas de aislamiento social tuvieron sobre la prestación del servicio de educación. En tal virtud, era indispensable modificar la Ley General de Educación en su artículo 86 de donde la medida deviene jurídicamente indispensable.

Por tanto, dada la inexistencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, se cumplió con el requisito de subsidiariedad, pues, en criterio de la Corte, no se identificó en el ordenamiento una alternativa distinta a la de adicionar el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 para flexibilizar la jornada académica y habilitar al Ministerio de Educación para que organice el calendario educativo. En pocas palabras, teniendo en cuenta que ordinariamente el Gobierno no está habilitado para modificar leyes, resultaba necesario acudir a esta medida de excepción con lo que se cumplió el juicio de subsidiariedad.

Por otra parte, la medida también superó el **juicio de incompatibilidad**. El Gobierno expuso en las consideraciones del Decreto de excepción bajo análisis de esta Corte, que, en aras de asegurar los logros del aprendizaje para el año lectivo, el Ministerio de Educación requería que se le otorgara la competencia para organizar las semanas de trabajo académico en tiempos distintos a los fijados por el inciso primero del artículo 86 de la Ley de Educación. Desde esa perspectiva, resultó claro para la Corte que la medida contemplada en el artículo 1º del Decreto bajo examen no era compatible con la normativa ordinaria, tanto más si se consideraba el modo como se vio afectado el servicio de educación con ocasión de las medidas de aislamiento preventivo y su incidencia, particularmente sensible, en la posibilidad de cumplir de manera adecuada el calendario académico.

En cuanto al **juicio de no discriminación**, la Corte encontró que también se superó. Sobre este aspecto, recordó que las motivaciones expuestas por el Gobierno en el Decreto legislativo bajo examen fueron contestes en establecer que la medida adoptada por el Gobierno Nacional en aras a desarrollar el Decreto declaratorio 637 del 6 de mayo de la misma anualidad, tenía un carácter general y no se valió de ninguna categoría prohibida fundada en el género, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o en otras categorías sospechosas para introducir tratos discriminatorios. No obstante, en su intervención la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación "FECODE" consideró que la norma del Decreto 660 de 2020 que adicionó con un párrafo transitorio el artículo 86 de la Ley General de Educación vulneró la Constitución por cuanto omitió tener en cuenta a un grupo de la población estudiantil (preescolar y básica primaria) afectando sus derechos fundamentales.

Ciertamente, verificó la Sala Plena que en la segunda frase del inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994 no se hizo referencia a la forma de organizar el calendario académico en la educación preescolar y básica primaria, pues lo allí consignado en relación con la facultad de organizar las semanas de trabajo académico de manera anual o semestral se relacionaba, específicamente, con "*el calendario académico en la educación básica secundaria y media*" y, en tal sentido, se dejaba por fuera a la educación preescolar y básica primaria que –aun cuando no se mencionó en el precepto– tendría que estar incluida, por lo que se presenta en este caso un déficit de protección que debe ser contrarrestado en esta sede.

Sin embargo, encontró la Corte que del análisis del inciso segundo del citado artículo 86, y de otras disposiciones del ordenamiento, era posible advertir que: **i)** el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 disponía que será el Ministerio de Educación Nacional, a partir de su competencia reglamentaria, la autoridad que debe definir el número de horas efectivas de clase al año para la educación básica primaria; **ii)** el artículo 2.4.3.4.1. del Decreto 1075 de 2015 señalaba que la duración del año lectivo es de 40 semanas, independientemente del nivel educativo; **iii)** el Decreto 1850 de 2002 disponía que el proyecto educativo institucional y el plan de estudios "*debe cumplirse durante las cuarenta (40) semanas lectivas*"; **iv)** el Decreto 1071 de 2015 indicaba que

la Secretaría de Educación Distrital negará la licencia de funcionamiento “cuando el calendario propuesto sea inferior a 40 semanas” y v) la Resolución 1730 de 2004 y la Directiva Ministerial No. 15 del Ministerio de Educación Nacional extendían la referida periodización a los colegios no oficiales. Así, los calendarios académicos y las horas que componen la jornada escolar para los demás niveles de educación podían ser fijados mediante la potestad reglamentaria del Ministerio de Educación Nacional, sin que fuera necesaria la expedición de una norma de rango legal que facultara a la citada autoridad para organizar las semanas de trabajo académico de manera distinta.

En criterio de la Corte, la medida prevista en el artículo 1º del Decreto legislativo 660 de 2020 también superó **el juicio de proporcionalidad**. Esto, porque la adición del artículo 86 de la Ley General de Educación con un parágrafo transitorio que flexibiliza la organización del calendario académico mientras dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social ocasionada por la pandemia, era fáctica y jurídicamente necesaria para cumplir con el objetivo de garantizar, pese a la crisis, la continuidad en la prestación del servicio de educación y preservar el derecho fundamental a la educación. Era a la vez proporcional en sentido estricto, pues las posibles restricciones en el ámbito de protección del derecho a la educación son menores, si se consideran las ventajas que se derivan de la medida que habilita al Ministerio de Educación Nacional organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994.

Ahora bien, la Corte recordó que a partir del componente de accesibilidad a la educación se derivaban un conjunto de obligaciones que debían cumplir las autoridades comprometidas con la protección del derecho fundamental a la educación. En primer lugar, asegurar que los servicios de educación estarán debidamente cubiertos. En segundo término, procurar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes condiciones efectivas de acceso y permanencia en el sistema educativo, de manera principal respecto de quienes habitan en las zonas más remotas del territorio nacional. También debían cerciorarse las autoridades competentes de cumplir con estándares de calidad y eficiencia en todos los niveles educativos –preescolar, básico y medio– e impedir que se involucre, desmontando todo obstáculo que pueda desincentivar el aprendizaje.

En criterio de la Corte, si es cierto que la materialización del componente prestacional del derecho fundamental a la educación es progresivo, también lo es que esta circunstancia no resultaba compatible con la **inactividad estatal** –se destaca. En ese sentido, recordó que, acorde con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia en el caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, los Estados debían asumir una **posición de garante** –se destaca–. Para la Corte esto resulta especialmente relevante en circunstancias como las que se viven a raíz de la pandemia, que afectan de manera más grave a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, quienes requieren mayor atención estatal.

En el sentido antes señalado, fue claro para la Corte que si la medida de flexibilización del calendario escolar buscaba garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en condiciones de igualdad, las autoridades comprometidas con el servicio de educación debían tener en cuenta su **posición de garante** siguiendo los lineamientos fijados por el Ministerio de Educación Nacional que, de aplicarse de manera eficaz e integral, contribuirán a que la flexibilización de la jornada educativa no restrinja sino, más bien, ayude a promover la protección del derecho fundamental de educación las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país en condiciones de igualdad. Lo dicho, sin dejar de lado las recomendaciones contempladas en la resolución 01 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como en la mencionada declaración conjunta de la UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial. A juicio de la Corte, tampoco debe soslayarse lo previsto en el Programa Mundial de Alimentos de abril de 2020 que advirtió cómo las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos de la pandemia podían traer consecuencias negativas sobre niñas, niños, adolescentes y jóvenes en especial

condición de vulnerabilidad, toda vez que su acceso a las oportunidades educativas, alimenticias y la posibilidad de estar libres de violencia fuera del marco escolar, suelen verse severamente restringidas.

En suma, destacó la Corte que en materia de protección del derecho a la educación en tiempo de pandemia era indispensable no pasar por alto la distancia que suele presentarse entre las normas y la realidad, así como la imperiosa necesidad de cerrar esa brecha, como lo recordó en su intervención el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá. La Corte insistió en que frente a esta situación, las autoridades estatales debían honrar con mayor rigor su posición de garante de los derechos fundamentales y no defraudarla.

CORTE DECLARA EXEQUIBLES MEDIDAS SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE Y SU INFRAESTRUCTURA. EN BUENA MEDIDA RESTABLECE EL TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASAJEROS TIPO TAXI EN LA CALLE, LAS ACTIVIDADES DE LOS ORGANISMOS DE APOYO A LAS AUTORIDADES DE TRÁNSITO, EL COBRO DE PEAJES Y ADOPTA MEDIDAS EN CONTRATOS DE CONCESIÓN, BAJO CONDICIONES DE BIOSEGURIDAD

V. EXPEDIENTE RE-316 - SENTENCIA C-419/20 (septiembre 23)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO LEGISLATIVO 768 DE 2020

(mayo 30)

Por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren 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', y

CONSIDERANDO:

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

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

DECRETA:

Artículo 1º. Transporte de pasajeros individual tipo taxi. El servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi podrá ofrecerse por cualquier medio a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020. Servicio que habrá de ofrecerse en cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 2º. Actividades de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito. Permitir la actividad de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020, siempre y cuando cumplan con: (i) las condiciones y protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social y (ii) las indicaciones que para el efecto determinen las autoridades departamentales, distritales o municipales del respectivo territorio donde cada uno de éstos operen, en concordancia con el principio de autonomía territorial.

Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que duren suspendidos los referidos Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, y hasta un mes (1) después de finalizada

esta medida. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

Artículo 3°. Cobro de peajes. Activar el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020.

Artículo 4°. Medidas en contratos de concesión. En los contratos de concesión de los que trata el Estatuto General de la Contratación Pública y en los esquemas de asociación público privada de que trata la Ley 1508 de 2012, celebrados antes de la expedición de este Decreto Legislativo, las partes podrán acordar una prórroga en tiempo que sumada supere los límites previstos en la normatividad vigente, prórroga que se fundamentará exclusivamente en las medidas de no cobro de tasas y peajes adoptadas por parte del gobierno nacional.

Artículo 5°. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020".

2. Decisión

Primero. Levantar la suspensión de términos que se había ordenado por auto 281 de 06 de agosto de 2020.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 768 de 30 de mayo de 2020.

3. Síntesis de la providencia

El Decreto Legislativo 768 de 2020 adopta cuatro tipos de medidas dirigidas esencialmente a reactivar algunas actividades de los sectores de transporte e infraestructura, a saber: el transporte de pasajeros individual tipo taxi por cualquier medio, el funcionamiento de los Organismos de apoyo a las Autoridades de Tránsito, el cobro de peajes y la prórroga de los contratos de concesión; acompañadas de medidas de bioseguridad e indicaciones de las autoridades territoriales.

La Corte encontró que la aprobación del decreto legislativo se ajustó a las condiciones formales, toda vez que fue firmado por el presidente de la república y los ministros del gabinete, se profirió al amparo de la declaración del estado de excepción y dentro del término de vigencia, y contó con las razones fácticas y jurídicas que llevaron a la adopción de las medidas.

Sobre el grupo de medidas que dispone el levantamiento inmediato de las suspensiones de actividades previstas en los decretos legislativos 482 y 569 de 2020, bajo condiciones de bioseguridad e indicaciones de autoridades territoriales (arts. 1°, 2° inciso primero y 3°), se sostuvo por la Sala Plena que buscan el retorno responsable a la normalidad institucional, dado que aún no se ha superado la emergencia sanitaria al no disponerse de una vacuna. De esta forma, i) el reinicio de actividades del sector transporte (oferta vehicular de taxi en la calle), implica ii) la reanudación de los trámites y servicios ofrecidos por los OAAT para la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad y seguridad, y iii) la habilitación del cobro de peajes para disponer de los recursos para la construcción, mantenimiento y ejecución de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.

Así esta Corporación encontró ajustado a la Constitución el que las medidas tengan por objeto estimular el empleo y proteger la economía bajo condiciones de salubridad pública, para la garantía de la prestación del servicio público de transporte y en procura de una recuperación económica progresiva y segura, que armonice los derechos a la salud -en su carácter primordial- y a la subsistencia.

Respecto a la continuidad temporal de algunas medidas con vocación de levantamiento (arts. 2 parágrafo y 4°), este Tribunal encontró que tienen por objeto disminuir los eventuales contagios al evitar el contacto físico, así como contrarrestar los efectos adversos por la suspensión del recaudo de tasas y peajes, que se sujeta a

la comprobación de la realidad económica y financiera del contrato, y a las posibles perturbaciones que se produjeron en éste por la disminución del recaudo.

4. Aclaración de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto. Aunque compartió la decisión de la Sala Plena, estimó pertinente enfatizar lo expuesto en el salvamento parcial de voto a la sentencia C-185 de 2020, en el sentido de que desde un principio fue errado que la Corte Constitucional aprobara que la suspensión del servicio de taxis en la vía pública se impusiera por el Gobierno Nacional a través de un decreto legislativo, en el artículo 6 Decreto Legislativo 482 de 2020. Insistió que tal determinación bien podía haberse adoptado con las facultades ordinarias de que está investido el Presidente de la República, mediante la modificación de un acto administrativo general y reglamentario, pretermisión que se tradujo en el desconocimiento del requisito de necesidad jurídica que caracteriza a este tipo de normas de excepción. Indicó que, sin embargo, dado que desde entonces se elevó erradamente a decreto legislativo la medida inicial a que se alude, y en vista de que la Corte no fue suficientemente rigurosa en el escrutinio que hizo al Decreto Legislativo 482 de 2020, conforme al principio de que en derecho las cosas de deshacen como se hacen, ahora resultó forzoso acudir a otra norma de excepción -el Decreto 768 de 2020- para revocar la suspensión y permitir que se reanude el servicio de taxis en la calle. Expresó el magistrado ROJAS que, en todo caso, hecha la anotada precisión, el apoyo a la sentencia C-419 de 2020 no implica abandonar la coherencia, ni dejar de asumir una postura crítica frente a aquella decisión primigenia en que la Corte avaló que, mediante norma de excepción, se regulara el asunto de la suspensión del servicio de transporte individual de pasajeros en la vía pública.

DE PEAJES Y ADOPTA MEDIDAS EN CONTRATOS DE CONCESIÓN, BAJO CONDICIONES DE BIOSEGURIDAD

VI. EXPEDIENTE RE-333 - SENTENCIA C-420/20 (septiembre 24)
M.P. Richard Ramírez Grisales

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 806 DE 2020

(junio 4)

Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y 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", y

CONSIDERANDO:

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

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

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Este decreto tiene por objeto implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como, las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, durante el término de vigencia del presente decreto. Adicionalmente, este decreto pretende flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen de este.

Parágrafo. En aquellos eventos en que los sujetos procesales o la autoridad judicial no cuenten con los medios tecnológicos para cumplir con las medidas establecidas en el presente decreto o no sea necesario acudir a aquellas, se deberá prestar el servicio de forma presencial, siempre que sea posible y se ajuste a las disposiciones que sobre el particular dicten el Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Superior de la Judicatura, los Centros de Arbitraje y las entidades con funciones jurisdiccionales.

Los sujetos procesales y la autoridad judicial competente deberán manifestar las razones por las cuales no pueden realizar una actuación judicial específica a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones de lo cual se dejará constancia en el expediente y se realizará de manera presencial en los términos del inciso anterior.

Artículo 2. Uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Se deberán utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos judiciales y asuntos en curso, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, como también proteger a los servidores judiciales, como a los usuarios de este servicio público.

Se utilizarán los medios tecnológicos para todas las actuaciones, audiencias y diligencias y se permitirá a los sujetos procesales actuar en los procesos o trámites a través de los medios digitales disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales o similares, que no sean estrictamente necesarias. Por tanto, las actuaciones no requerirán de firmas manuscritas o digitales, presentaciones personales o autenticaciones adicionales, ni incorporarse o presentarse en medios físicos.

Las autoridades judiciales darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán.

En aplicación de los convenios y tratados internacionales se prestará especial atención a las poblaciones rurales y remotas, así como a los grupos étnicos y personas con discapacidad que enfrentan barreras para el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para asegurar que se apliquen criterios de accesibilidad y se establezca si se requiere algún ajuste razonable que garantice el derecho a la administración de justicia en igualdad de condiciones con las demás personas.

Parágrafo 1. Se adoptarán todas las medidas para garantizar el debido proceso, la publicidad y el derecho de contradicción en la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Para el efecto, las autoridades judiciales procurarán la efectiva comunicación virtual con los usuarios de

la administración de justicia y adoptarán las medidas pertinentes para que puedan conocer las decisiones y ejercer sus derechos.

Parágrafo 2. Los municipios, personerías y otras entidades públicas, en la medida de sus posibilidades, facilitarán que los sujetos procesales puedan acceder en sus sedes a las actuaciones virtuales.

Artículo 3. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial.

Identificados los canales digitales elegidos, desde allí se originarán todas las actuaciones y desde estos se surtirán todas las notificaciones, mientras no se informe un nuevo canal. Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 numeral 5 del Código General del Proceso, comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior.

Todos los sujetos procesales cumplirán los deberes constitucionales y legales para colaborar solidariamente con la buena marcha del servicio público de administración de justicia. La autoridad judicial competente adoptará las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

Artículo 4. Expedientes. Cuando no se tenga acceso al expediente físico en la sede judicial, tanto la autoridad judicial como los demás sujetos procesales colaborarán proporcionando por cualquier medio las piezas procesales que se encuentren en su poder y se requieran para desarrollar la actuación subsiguiente. La autoridad judicial, directamente o a través del secretario o el funcionario que haga sus veces, coordinará el cumplimiento de lo aquí previsto.

Las autoridades judiciales que cuenten con herramientas tecnológicas que dispongan y desarrollen las funcionalidades de expedientes digitales de forma híbrida podrán utilizarlas para el cumplimiento de actividades procesales.

Artículo 5. Poderes. Los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento.

En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados.

Los poderes otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, deberán ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales.

Artículo 6. Demanda. La demanda indicará el canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso, so pena de su inadmisión. Asimismo, contendrá los anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.

Las demandas se presentarán en forma de mensaje de datos, lo mismo que todos sus anexos, a las direcciones de correo electrónico que el Consejo Superior de la Judicatura disponga para efectos del reparto, cuando haya lugar a este.

De las demandas y sus anexos no será necesario acompañar copias físicas, ni electrónicas para el archivo del juzgado, ni para el traslado.

En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal de digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

Artículo 7. Audiencias. Las audiencias deberán realizarse utilizando los medios tecnológicos a disposición de las autoridades judiciales o por cualquier otro medio puesto a disposición por una o por ambas partes y en ellas deberá facilitarse y permitirse la presencia de todos los sujetos procesales, ya sea de manera virtual o telefónica. No se requerirá la autorización de que trata el parágrafo 2º del artículo 107 del Código General del Proceso.

No obstante, con autorización del titular del despacho, cualquier empleado podrá comunicarse con los sujetos procesales, antes de la realización de las audiencias, con el fin de informarles sobre la herramienta tecnológica que se utilizará en ellas o para concertar una distinta.

Parágrafo. Las audiencias y diligencias que se deban adelantar por la sala de una corporación serán presididas por el ponente, ya ellas deberán concurrir la mayoría de los magistrados que integran la sala, so pena de nulidad.

Artículo 8. Notificaciones personales. Las notificaciones que deban hacerse personalmente también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual. Los anexos que deban entregarse para un traslado se enviarán por el mismo medio.

El interesado afirmará bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la petición, que la dirección electrónica o sitio suministrado corresponde al utilizado por la persona a notificar, informará la forma como la obtuvo y allegará las evidencias correspondientes, particularmente las comunicaciones remitidas a la persona por notificar.

La notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Para los fines de esta norma se podrán implementar o utilizar sistemas de confirmación del recibo de los correos electrónicos o mensajes de datos.

Cuando exista discrepancia sobre la forma en que se practicó la notificación, la parte que se considere afectada deberá manifestar bajo la gravedad del juramento, al solicitar la declaratoria de nulidad de lo actuado, que no se enteró de la providencia, además de cumplir con lo dispuesto en los artículos 132 a 138 del Código General del Proceso.

Parágrafo 1. Lo previsto en este artículo se aplicará cualquiera sea la naturaleza de la actuación, incluidas las pruebas extraprocesales o del proceso, sea este declarativo, declarativo especial, monitorio, ejecutivo o cualquiera otro.

Parágrafo 2. La autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar información de las direcciones electrónicas o sitios de la parte por notificar que estén en las Cámaras de Comercio, superintendencias, entidades públicas o privadas, o utilizar aquellas que estén informadas en páginas Web o en redes sociales.

Artículo 9. Notificación por estado y traslados. Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente, con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva.

No obstante, no se insertarán en el estado electrónico las providencias que decretan medidas cautelares o hagan mención a menores, o cuando la autoridad judicial así lo disponga por estar sujetas a reserva legal.

De la misma forma podrán surtir los traslados que deban hacerse por fuera de audiencia.

Los ejemplares de los estados y traslados virtuales se conservarán en línea para consulta permanente por cualquier interesado

Parágrafo. Cuando una parte acredite haber enviado un escrito del cual deba correrse traslado a los demás sujetos procesales, mediante la remisión de la copia por un canal digital, se prescindirá del traslado por secretaria, el cual se entenderá realizado a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

Artículo 10. Emplazamiento para notificación personal. Los emplazamientos que deban realizarse en aplicación del artículo 108 del Código General del Proceso se harán únicamente en el registro nacional de personas emplazadas, sin necesidad de publicación en un medio escrito.

Artículo 11. Comunicaciones, oficios y despachos. Todas las comunicaciones, oficios y despachos con cualquier destinatario, se surtirán por el medio técnico disponible, como lo autoriza el artículo 111 del Código General del Proceso.

Los secretarios o los funcionarios que hagan sus veces remitirán las comunicaciones necesarias para dar cumplimiento a las órdenes judiciales mediante mensaje de datos, dirigidas a cualquier entidad pública, privada o particulares, las cuales se presumen auténticas y no podrán desconocerse siempre que provengan del correo electrónico oficial de la autoridad judicial.

Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión. Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición, deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, cuando encuentre probada la cosa juzgada, la transacción; la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa. La sentencia se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito. En este caso no se correrá traslado para alegar.

4. En caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 14. Apelación de sentencias en materia civil y familia. El recurso de apelación contra sentencia en los procesos civiles y de familia, se tramitará así:

Sin perjuicio de la facultad oficiosa de decretar pruebas, dentro del término de ejecutoria del auto que admite la apelación, las partes podrán pedir la práctica de pruebas y el juez las decretará únicamente en los casos señalado en el artículo 327 del Código General del Proceso. El juez se pronunciará dentro de los cinco (5) días siguientes.

Ejecutoriado el auto que admite el recurso o el que niega la solicitud de pruebas, el apelante deberá sustentar el recurso a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes. De la sustentación se correrá traslado a la parte contraria por el término de cinco (5) días. Vencido el término de traslado se proferirá sentencia escrita que se notificará por estado. Si no se sustenta oportunamente el recurso, se declarará desierto.

Si se decretan pruebas, el juez fijará fecha y hora para la realización de la audiencia en la que se practiquen, se escuchen alegatos y se dictará sentencia. La sentencia se dictará en los términos establecidos en el Código General del Proceso.

Artículo 15. Apelación en materia laboral. El recurso de apelación contra las sentencias y autos dictados en materia laboral se tramitará:

1. Ejecutoriado el auto que admite la apelación o la consulta, si no se decretan pruebas, se dará traslado a las partes para alegar por escrito por el término de cinco (5) días cada una, iniciando con la apelante. Surtidos los traslados correspondientes, se proferirá sentencia escrita.

Si se decretan pruebas, se fijará la fecha de la audiencia para practicar las pruebas a que se refiere el artículo 83 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. En ella se oirán las alegaciones de las partes y se resolverá la apelación.

2. Cuando se trate de apelación de un auto se dará traslado a las partes para alegar por escrito por el término de cinco (5) días y se resolverá el recurso por escrito.

Artículo 16. Vigencia y derogatoria. El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición.

2. Decisión

Primero. RECHAZAR por improcedente la solicitud de suspensión de términos de este proceso por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** de manera condicionada el artículo 6 del Decreto Legislativo 806 de 2020, en el entendido de que en el evento en que el demandante desconozca la dirección electrónica de los peritos, testigos o cualquier tercero que deba ser citado al proceso, podrá indicarlo así en la demanda sin que ello implique su inadmisión.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** de manera condicionada el inciso 3° del artículo 8 y el parágrafo del artículo 9 del Decreto Legislativo 806 de 2020, en el entendido de que el término allí dispuesto empezará a contarse cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje.

Cuarto. Declarar **EXEQUIBLE** las demás disposiciones del Decreto Legislativo 806 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

3. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo No. 806 de 4 de junio de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. Para cumplir con dichas finalidades, el Decreto Legislativo previó dos (2) tipos de medidas:

- (i) Un primer grupo de medidas relacionadas con las reglas y deberes procesales para la implementación de las TIC en el trámite de procesos judiciales.
- (ii) Un segundo grupo de disposiciones que implementa medidas tendientes a lograr el efectivo uso de las TIC y que agilizan el trámite de los procesos judiciales.

La Corte constató que el Decreto Legislativo 806 de 2020 cumple con las **exigencias formales**, en la medida en que: (i) fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros; (ii) fue dictado y promulgado en desarrollo del Decreto 637 de 2020, que declaró el estado de emergencia, y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-320 de 2020; (iii) fue expedido el 4 de junio de 2020, es decir dentro del término de vigencia de la emergencia; y, (iv) está debidamente motivado.

La Sala Plena también concluyó que los artículos 1 a 16 del Decreto Legislativo 806 de 2020 satisfacen las **exigencias materiales** definidas por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional. Para ello, precisó el alcance de los juicios de finalidad, motivación suficiente, conexidad material, incompatibilidad y necesidad, y concluyó que las medidas que adopta el decreto legislativo están directa y específicamente relacionadas con el Estado de excepción declarado en el Decreto 637 de 2020, y son idóneas y necesarias para: (i) garantizar la prestación del servicio público de administración de justicia; (ii) proteger la salud de los servidores y usuarios de este servicio; (iii) agilizar el trámite de procesos judiciales y reducir la congestión de los despachos judiciales y (iv) reactivar el sector económico que depende de la prestación del servicio de justicia

Además, la Corte encontró que las disposiciones del Decreto Legislativo satisfacen el juicio de no discriminación. En particular, examinó 3 disposiciones a fin de identificar una eventual vulneración al principio de igualdad y concluyó que: (i) el tratamiento diferenciado previsto en el parágrafo 1 del artículo 1° persigue una finalidad constitucional importante, consistente en garantizar el servicio público de administración de justicia a las personas que no tienen acceso a las TIC, además de satisfacer las restantes exigencias de un juicio integrado de igualdad; (ii) el artículo 2° es una medida de promoción y protección para lograr la igualdad entre las partes que tramitan sus procesos mediante el uso de las TIC, cuando una de ellas enfrenta barreras de acceso y, por lo mismo, requiere la aplicación de ajustes razonables por parte del juez; y (iii) a pesar de que el artículo 6° no da lugar a un tratamiento diferenciado entre las partes del proceso, decidió condicionar la medida en el entendido de que, en el evento en que el demandante desconozca la dirección

electrónica de los peritos, testigos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso, podrá indicarlo así en la demanda sin que ello implique su inadmisión.

La Sala concluyó que las medidas previstas en el Decreto Legislativo 806 de 2020 satisfacen los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad por cuanto no contradicen la Constitución Política, ni desconocen el marco de referencia de actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 637 de 2020. Por el contrario, materializan los mandatos constitucionales relacionados con el acceso a la administración de justicia (arts. 2 y 229 de la Constitución), el principio de publicidad (arts. 29 y 209 de la Constitución) y el ejercicio del derecho al debido proceso (art. 29 superior). Asimismo, concluyó que el Decreto Legislativo constituye una respuesta razonable y proporcionada a las causas que suscitaron la declaratoria de emergencia, y materializan las medidas anunciadas por el Gobierno nacional en el Decreto 637 de 2020. En particular, la Sala constató que las medidas adoptadas: (i) no desconocen la función pública del poder judicial al imponer nuevas cargas procesales a las partes; (ii) no son irrazonables o desproporcionadas al modificar las reglas relativas al trámite de audiencias en los procesos contencioso administrativo, civil, laboral y de familia y (iii) salvo lo que seguidamente se indica, no desconocen las garantías de publicidad, defensa y contradicción, al modificar las normas relativas a las notificaciones personales y el emplazamiento. Para precaver una afectación a tales garantías, de manera concordante con lo dispuesto en el artículo 612 del Código General del Proceso, que modificó el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala declaró la exequibilidad condicionada del inciso 3º del artículo 8 y del parágrafo del artículo 9, en el entendido de que el término de dos (2) días allí dispuesto empezará a contarse cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje de datos de que tratan tales disposiciones.

Además, la Corte concluyó que las medidas previstas por el Decreto Legislativo también satisfacen los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad por cuanto: (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las Ramas del poder público y de los órganos del Estado; (iii) no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) no implican afectación alguna a los derechos que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, han sido considerados como intangibles, ni a los mecanismos judiciales indispensables para su protección.

Por último, la Sala evaluó la constitucionalidad del artículo 16 del Decreto Legislativo 806 de 2020 y concluyó que se trataba de una medida razonable y proporcionada para garantizar los fines del decreto de cara a la imprevisibilidad de la pandemia de la COVID-19, y a la necesidad de garantizar estabilidad en las normas procesales y seguridad jurídica a los funcionarios y usuarios que intervienen en el trámite de los procesos judiciales.

4. Aclaraciones y salvamento de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente el voto, pues no compartió la decisión de exequibilidad de los artículos 3, 6, 8 y 16 del Decreto Legislativo 806 de 2020 adoptada por la mayoría.

En su criterio, la utilización de canales digitales para efectos de activar el sistema de justicia e integrar el contradictorio (artículos 3, 6 y 8 del decreto) tratándose de personas naturales que no sean profesionales del derecho y que no están inscritas en registro mercantil, y especialmente en los casos en que se autoriza por ley actuar sin representación de abogado, debe ser aceptada y consentida expresamente por el usuario de la justicia, ya sea el promotor de la acción, ora el demandado, mas no puede ser una imposición indiscriminada del Estado.

En ese sentido, señaló que las medidas previstas en los referidos artículos, relativas a (i) los deberes de las partes de realizar sus actuaciones por medios tecnológicos y suministrar canales digitales para los fines del proceso, (ii) la formulación de la demanda mediante mensaje de datos y el deber de aportar los correos electrónicos para notificaciones de los otros sujetos procesales so pena de inadmisión, y (iii) las formas que remplazan la notificación personal a través de correos electrónicos aportados por el demandante, respectivamente, deben ser facultativas cuando se trate de personas naturales que no sean abogados ni comerciantes con matrícula mercantil, y muy especialmente cuando se actúe en causa propia, en razón de que ninguna persona debe ser obligada por el Estado a tener un correo electrónico, a adquirir una "identidad digital", a poner en circulación sus datos en plataformas de internet o a habilitar canales de interacción en entornos virtuales como condición para tomar parte en un proceso judicial, para ejercer el derecho de acción o para rodear de plenas garantías una etapa crucial como es la integración del contradictorio, salvo que la persona exprese de manera inequívoca su consentimiento de actuar en el proceso a través de tales medios electrónicos.

Lo anterior imponía a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada de los artículos 3, 6 y 8 del decreto legislativo, con el fin de establecer que las medidas allí contempladas sólo podían ser exigibles respecto de ciertos sujetos que están forzosamente obligados conforme al ordenamiento jurídico a disponer de canales digitales como el correo electrónico y a quienes no les resulta una imposición desproporcionada, como son (i) los profesionales del derecho -cuando se actúe por intermedio de ellos-, que deben inscribirse en el Registro Nacional de Abogados con correo electrónico, (ii) las entidades públicas, que tienen en virtud de la Ley 1437 de 2011 la obligación de habilitar un buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales, (iii) las personas naturales con registro mercantil, y (iv) las personas jurídicas -conforme al artículo 291 numeral 2 de la Ley 1564 de 2012-.

En adición a lo anterior, el magistrado ROJAS RÍOS estimó inconstitucional la medida prevista en el parágrafo 2º del artículo 8 del decreto, al admitir que los correos electrónicos tomados de redes sociales o cualquier sitio de internet sean válidos para suplir al acto de notificación personal del inicio del proceso al extremo pasivo. Consideró que la medida es desproporcionada pues mal puede pretenderse sustituir la idoneidad y eficacia de la notificación personal (a quien no está obligado a disponer de correos para notificaciones judiciales) por una simple dirección electrónica extraída de sitios de internet como las redes sociales (que son empleadas generalmente con fines recreativos o de otra índole), a efectos de propiciar una comunicación efectiva, seria y con certeza, como lo exige naturalmente el hecho de estar involucrado en un proceso judicial. Desde esa perspectiva -indicó el magistrado ROJAS-, a través de esta norma se les otorga a estas plataformas un alcance ajeno, excesivo y de encumbrada trascendencia como lo es la vinculación a un trámite judicial en el que están de por medio derechos e intereses tutelados jurídicamente. Además, la interacción libre en estos espacios virtuales como las redes sociales no debe ser invadida por el Estado al autorizarse que la información que se deposite allí por la persona pueda ser usada arbitrariamente con el fin de vinculación a un proceso.

Finalmente, a juicio del magistrado ROJAS RÍOS el artículo 16 del Decreto 806 de 2020 debió haberse condicionado a que la vigencia de las medidas allí previstas se extendería por un tiempo equivalente al que se presentó una paralización de la administración de justicia entre el 15 de marzo y el 1º de julio luego de levantada la emergencia sanitaria o por un lapso aproximado -4 meses o 6 meses, por ejemplo-, con el fin de dar certeza a los usuarios de la justicia y un margen de transición razonable para readaptarse a las reglas procesales propias de la normalidad. Asimismo, estimó conveniente y necesario que la Corte precisara y puntualizara en este aspecto de la vigencia del decreto unas reglas para la transición normativa, con miras a garantizar que la aplicación de las normas procesales se realice de manera uniforme en los

Despachos judiciales, garantizando la igualdad y el principio de legalidad inherente al debido proceso.

Empero, la Sala Plena, al declarar la exequibilidad simple de la disposición que prolonga las medidas procesales de excepción por dos años luego de la expedición del decreto legislativo, amplió el alcance del mismo a una situación exógena a la coyuntura -como lo es la congestión judicial y el rezago en la implementación de la tecnología en la administración de justicia-, soslayando por esa vía que, en su esencia, estos actos normativos están atados a la excepcionalidad institucional.

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** expresó su aclaración de voto en relación con algunos de los fundamentos de esta providencia. Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservan la opción de aclarar sus votos.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente