

PROYECTO ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA 2020 Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

OBJETIVO PRINCIPAL

El objetivo de este proyecto es de integrar al equipo de profesores del Departamento de Derecho constitucional, al estudio riguroso de los diferentes decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, al amparo del Estado de Emergencia Económica previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, con ocasión de la pandemia mundial originada por el virus COVID-19.

Se trata entonces de abordar el análisis sistemático de cada uno de los decretos con el propósito de determinar si resisten el examen de constitucionalidad, a propósito de los juicios que debe emprender el juez constitucional, como, por ejemplo, el de conexidad material, finalidad, motivación, necesidad, proporcionalidad, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, transitoriedad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, entre otros. Los insumos que surjan de estas dinámicas de trabajo de los diferentes profesores, servirán como intervenciones en los procesos de constitucionalidad que se adelantarán en virtud del control automático que esta previstos en la Constitución para los decretos legislativos.

OBJETIVOS A LARGO PLAZO

También es importante resaltar que, con ocasión de esta situación de la pandemia originada por el COVID-19, se han adoptado en el país una multiplicidad de medidas encaminadas a superar esta crisis, por diferentes vías: por un lado, en virtud de la declaratoria de emergencia sanitaria, mecanismo administrativo cuya competencia le corresponde al Ministerio de Salud; por otro lado, en virtud de las competencias ordinarias del Presidente de la República, como responsable del orden público en los términos del artículo 189 numeral 4 de la Constitución, y otras, en virtud del estado de excepción previsto en el artículo 215 superior, como lo es la Emergencia económica, social o ecológica.

Si bien es cierto, el ejercicio que aquí se propone está encaminado a esta última figura (el estado de excepción), no es óbice para que abordemos en un futuro próximo un análisis de todas estas medidas que han sido adoptadas en virtud de esas otras fuentes.

FINALIDAD.

Para que este derecho-deber (político y del oficio), cumpla ahora mejor que nunca, esa poderosa función dialógica con el juez constitucional (Roa, 2019)¹.

Para que lo que resuelvan las sentencias de control automático, ofrezca más que las mejores decisiones, los mejores resultados constitucionales (Gutiérrez, 2018)².

Para contribuir a que “los institutos de excepción” sirvan “como mecanismo de defensa de la Constitución y no como su enemigo latente” (Vanegas, 2011)³.

EQUIPO ORGANIZADOR. INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES CRP.

Pedro Pablo Vanegas. Dirección y apoyo en fijación de criterios fundamentales de análisis de constitucionalidad.

Alejandro Magaldi Serna. Coordinación trabajo de los equipo y apoyo departamento.

Jessika Barragán López: Coordinación administrativa y académica

Asistencia y apoyo. Equipo de trabajo, Departamento de Derecho Constitucional.

CONFORMACIÓN DE GRUPOS Y DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE TRABAJO.

Para adelantar el estudio y análisis de los diferentes decretos legislativos, se conformaron equipos de profesores para el estudio, análisis y elaboración del documento contentivo de la intervención ciudadana en el proceso de constitucionalidad, con especial atención a los decretos que revistieran mayor interés y debate y en las que se pueda contribuir con conocimiento suficiente.

Aquí, también se propuso que los diferentes profesores que conforman el equipo puedan invitar a otros profesores o expertos o técnicos sobre las materias específicas que traten los decretos, que permita un dialogo más enriquecedor, con posturas diferentes que permitan construir consensos sobre la constitucionalidad o

¹ Jorge Roa. Roa. Control de constitucionalidad deliberativo. El ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

² Gutiérrez Beltrán, Andrés Mauricio. El amparo estructural de los derechos. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

³ Vanegas Gil, P. 1. La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después. Revista Derecho del Estado. 27 (1), 261-290: 286.

inconstitucionalidad de las medidas. A manera de ejemplo, los decretos legislativos de contenido económico o presupuestal, en donde la construcción de un diálogo con profesores de Economía, o de Políticas Públicas, o de micro o macroeconomía puede resultar más conveniente de cara a la intervención ciudadana.

Conformados los grupos, se establecieron las metodologías de trabajo (reuniones, tareas, invitados) y de elaboración del documento respectivo presentado en la oportunidad de las intervenciones ciudadanas, a nombre de los integrantes del respetivo grupo, dentro del marco de proyecto del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.

A continuación, se encuentra el listado de los **73 decretos legislativos** que se expidieron durante la primera declaratoria del Estado de emergencia (del 17 de marzo al 15 de abril de 2020), con la indicación del título que contiene la materia del que se ocupa cada uno de ellos, empezando por el decreto de declaratoria.

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE LA EMERGENCIA ECONÓMICA 2020 (DEL 17 DE MARZO AL 15 DE ABRIL 2020)

N.	Decreto/Fecha	Contenido
1.	417 del 17/03/2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
2.	434 del 19/03/2020	Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional
3.	438 del 19/03/2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020
4.	439 del 20/03/2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
5.	440 del 20/03/2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
6.	441 del 20/03/2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo

		para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
7.	444 del 21/03/2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
8.	458 del 22/03/2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
9.	460 del 22/03/2020	Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
10.	461 del 22/03/2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
11.	464 del 23/03/2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
12.	467 del 23/03/2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilio para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
13.	468 del 23/03/2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A -Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
14.	469 del 23/03/2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
15.	470 del 24/03/2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
16.	475 del 25/03/2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

17.	476 del 25/03/2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
18.	482 del 26/03/2020	Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
19.	486 del 27/03/2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
20.	487 del 27/03/2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19
21.	488 del 27/03/2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
22.	491 del 28/03/2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
23.	492 del 28/03/2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.
24.	499 del 31/03/2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19

25.	500 del 31/03/2020	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
26	507 del 1/04/2020	Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020
27	512 del 2/04/2020	Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
28	513 del 2/04/2020	Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
29	516 del 4/04/2020	Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
30	517 del 4/04/2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
31	518 del 4/04/2020	Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
32	519 del 5/04/2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
33	522 del 6/04/2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
34	528 del /7/04/2020	Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

35	530 del 8/04/2020	Por cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
36	532 del 8/04/2020	Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
37	533 del 9/04/2020	Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
38	535 del 10/04/2020	Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
39	537 del 12/4/2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
40	538 del 12/04/2020	Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
41	539 del 13/4/2020	Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
42	540/del 13/4/2020	Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
43	541 del 13/4/2020	Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
44	544 del 13/4/2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de

		protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19
45	545 del 13/4/2020	Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
46	546 del 14/4/2020	Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
47	551 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
48	552 del 15/4/2020	Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones
49	553 del 15/4/2020	Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones
50	554 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
51	555 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
52	557 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y

		pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
53	558 del 15/4/2020	Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
54	559 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - Covid19-en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
55	560 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica
56	561 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
57	562 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
58	563 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
59	564 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
60	565 del 15/4/2020	Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
61	567 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

62	568 del 15/4/2020	Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020
63	569 del 15/4/2020	Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
64	570 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
65	571 del 15/4/2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
66	572 del 15/4/2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
67	573 del 15/4/2020	Por el cual se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.
68	574 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
69	575 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
70	576 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas en e sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
71	579 del 15/4/2020	Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
72	580 del 15/04/2020	Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

73	581 del 15/04/2020	Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A -Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica
----	--------------------	---

REQUISITOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA⁴.

A. Precisiones para las intervenciones.

La secuencia de los requisitos del control de constitucionalidad de los decretos legislativos nos sirve para dos cosas: en primer lugar, para poder observar las diferentes irregularidades en que, eventualmente, pudo incurrir la norma sometida al estudio, bajo un orden metodológico utilizado por la propia Corte Constitucional; y, en segundo lugar, para ubicar el lugar correcto en el que nuestras observaciones constitucionales sobre un punto específico se ubican dentro de un esquema epistemológico ya dado.

B. Requisitos del Control:

1. Control de constitucionalidad formal

El examen formal consiste en verificar que el Decreto Legislativo cumpla con los siguientes requisitos: (i) que esté motivado, (ii) que esté suscrito por el Presidente y todos los Ministros, (iii) que sea expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, (iv) que determine el ámbito territorial para su aplicación⁵, que haya sido en debida forma y oportunamente enviado a la Corte Constitucional (v), el necesario envío del informe a los Secretarios Generales de la ONU y de la OEA (vi).

⁴ Este acápite elaborado por el profesor Carlos López Cadena, docente investigador del departamento de Derechos Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

2. Control de constitucionalidad material

los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad⁶, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad⁷, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

2.1. Juicios de conexidad material y finalidad

El juicio de conexidad material está previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE⁸. Con este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y “*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*”⁹, y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.

⁶ Se analizarán, conjuntamente, los juicios de conexidad y de finalidad, sin afectar su autonomía conceptual.

⁷ Habida cuenta de las particulares naturaleza y materia del Decreto Legislativo *sub examine*, la Corte analizará, conjuntamente, si satisface los denominados juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

⁸ Artículo 47. Facultades. “*En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.*”

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-723 de 2015.

Por su parte, el juicio de finalidad está previsto en el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar “*directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos*”¹⁰.

2.2. Juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

El *juicio de ausencia de arbitrariedad* tiene por objeto comprobar que en el Decreto Legislativo *sub examine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹¹. Al respecto, en términos generales, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento¹².

El *juicio de intangibilidad* parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca de la intangibilidad de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. En la sentencia C-723 de 2015, la Corte estableció que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles los siguientes: “[el] *derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser*

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-722 de 2015.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015.

¹² Corte Constitucional. Sentencias C-233 de 2011 y C-218 de 2011. En dichas sentencias estos dos elementos son fraccionados en 4 acápites, no obstante, en el presente caso, es posible estudiarlos de manera conjunta sin sacrificar su autonomía conceptual.

condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.”

2.3. Juicio de no contradicción específica.

Según la jurisprudencia reiterada de esta Corte, con el juicio de no contradicción específica la Corte verifica que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contengan “una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales”¹³ y que (ii) no desconozcan “el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE”¹⁴.

2.4. Juicio de motivación suficiente.

El artículo 8 de la LEEE dispone que los decretos legislativos deben “señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)”. De esta manera, con el juicio de motivación suficiente, la Corte busca verificar si en el decreto legislativo se indican las razones *suficientes* que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales¹⁵. Además, la Corte ha establecido que “en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”¹⁶.

2.5. Juicio de necesidad.

El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. La Corte ha señalado que el análisis de los decretos legislativos en punto de necesidad debe versar sobre dos aspectos. Primero, *la necesidad fáctica*, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. Segundo, *la necesidad jurídica*, que implica verificar “la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2009.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2015.

adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad”¹⁷.

2.6. Juicio de incompatibilidad.

El artículo 12 de la LEEE es el fundamento normativo del juicio de incompatibilidad¹⁸. Según este artículo, *“los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción”*.

2.7. Juicio de proporcionalidad.

El artículo 13 de la LEEE prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad de los decretos legislativos de desarrollo exige la verificación de dos elementos. Primero, que dicha medida *“debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad”*¹⁹. Segundo, que la medida excepcional *“guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos”*²⁰.

2.8. Juicio de no discriminación.

El juicio de no discriminación tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE. Según dicha disposición, *“las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”*. Además de tales criterios, la Corte ha establecido que con este juicio se verifica que el Decreto Legislativo no imponga tratos diferenciados injustificados con base en otros criterios

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

¹⁸ Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.

sospechosos²¹ señalados por la jurisprudencia constitucional, tales como el sexo o la orientación sexual²².

ACTIVIDADES

Ahora bien, teniendo en cuenta que esta es una actividad que se desarrolla desde el Instituto, podemos evaluar la posibilidad de que esas intervenciones ciudadanas puedan ser recogidas en un volumen especial de nuestra serie *Temas de Derecho Público*: Así habla el Instituto a propósito de los estados de excepción. Esa fue una de las tantas preocupaciones del Dr. Restrepo Piedrahita, el uso exagerado y abusivo de los estados de excepción, que terminaron por convertir esa figura, según sus propias palabras, en fuente de “necrosis constitucional”.

MAGDALENA CORREA H.
Directora (E)
Departamento de Derecho Constitucional

PEDRO PABLO VANEGAS GIL.
Instituto de Estudios Constitucionales
Carlos Restrepo Piedrahita

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. ““Los criterios *sospechosos* son, en últimas, categorías que “(i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales.”

²² Corte Constitucional. Sentencias C-742 de 2015 y C-723 de 2015.