COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/242/20

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/242/20
Expediente	—
Fecha	2020-03-28
Sala	Sala considera
Magistrado ponente	LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Decreto Legislativo En Desarrollo De Estado De Emergencia Que Busca Garantizar La Prestacion De Servicios De Quienes Presten Funcion Publica Y Su Proteccion Laboral
- Constitucion Politica De
- Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica
- Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica, O De Grave Calamidad Publica
- Decretos Expedidos Durante Estados De Excepcion
- Principio De Legalidad En Estados De Excepcion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: - Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 491 de 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…

Texto completo

C-242-20 Sentencia C-242/20 DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE BUSCA GARANTIZAR LA PRESTACION DE SERVICIOS DE QUIENES PRESTEN FUNCION PUBLICA Y SU PROTECCION LABORAL- Exequibilidad parcial CONSTITUCION POLITICA DE 1991- Establece tres clases de estados de excepción ESTADOS DE EXCEPCION- Naturaleza ESTADOS DE EXCEPCION- Carácter reglado, excepcional y limitado Es así como el carácter reglado, excepcional y limitado de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -LEEE-, sin que sobre mencionar sus especiales dispositivos de control político y judicial.

ESTADOS DE EXCEPCION- Control político y control jurídico/ ESTADOS DE EXCEPCION- Control político por el Congreso de la República / ESTADOS DE EXCEPCION- Control jurídico lo impone la Constitución ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Contenido Específicamente, tratándose del artículo 215 de la Carta Política, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 superiores que: (i) perturben o

amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA- Definición Este último concepto ha sido definido por esta Corte como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella”. La calamidad pública así explicada alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA- Características ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA- Competencias del Congreso de la República ESTADOS DE EXCEPCION- Concepto Como se puede advertir, los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias.

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION- Criterios y parámetros de control constitucional/ PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION- Alcance CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA -Cumplimiento de requisitos formales y materiales CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio formal (…) el examen formal de un decreto legislativo exige verificar, en su orden, el cumplimiento de los siguientes tres requisitos: (i) que haya sido suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho; (ii) que haya sido expedido en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) que se encuentre motivado. Adicionalmente, (iv) en los casos en que la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe verificarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio material (…) el examen de tipo material o sustancial comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como ha definido la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de finalidad Según este parámetro, toda medida desplegada en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de conexidad material Con este presupuesto, se busca determinar si las disposiciones contenidas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (a) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente; y (b) externo, es decir, el vínculo existente entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de motivación suficiente (…) ha sido entendido como una pauta que complementa la verificación formal, al indagar si, aparte de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente de la República ha ofrecido razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan

derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece con claridad que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de ausencia de arbitrariedad (…) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que transgredan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Para cumplir con tal cometido, esta Corporación habrá de verificar que las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos: (a) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (b) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; y (c) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de intangibilidad (…) parte del reconocimiento que ha efectuado la jurisprudencia constitucional sobre el carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 Superiores, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia;

la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de no contradicción específica (…) pretende verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (a) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales; y (b) 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de incompatibilidad (…) según preceptúa el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales éstas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de necesidad (…) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Sobre esta evaluación, la Corte ha señalado que el análisis respectivo debe ocuparse: (a) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de suerte que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (b) de la necesidad jurídica o subsidiariedad, que supone verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de proporcionalidad (…) que procede del artículo 13 de la LEEE, demanda que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. En efecto, tal y como se ha manifestado por la jurisprudencia constitucional, el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad, sin que tal escrutinio excluya el debido control a las restricciones de derechos constitucionales que, por ejemplo, se adelanta en la etapa del juicio correspondiente a la ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de no discriminación (…) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa.

Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados. DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Control de constitucionalidad DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA - Requisitos formales DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA - Requisitos materiales TECNOLOGIA- Regulación legislativa/ ADMINISTRACION PUBLICA- Modernización y eficiencia de entes públicos/ ADMINISTRACION PUBLICA- Mejoramiento capacidad de gestión LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES- Se encuentra restringida por mandatos constitucionales Con todo, esta Corporación advierte que el margen de configuración del legislador para expedir normas que habiliten el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público encuentra límites en: (i) la prohibición de crear barreras de acceso a las autoridades que resulten insuperables para los destinatarios; (ii) la satisfacción de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, seguridad jurídica, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad propios del ejercicio de las funciones públicas; (iii) la salvaguarda de las prerrogativas laborales y sociales de los trabajadores y contratistas, y, en general, (iv) el respeto de los principios esenciales del Estado Social de Derecho y de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO- Consagración constitucional/ DEBIDO PROCESO- Elementos Al respecto, este Tribunal ha indicado que componen el debido proceso, entre otras, las siguientes garantías: (i) conocer el inicio de la actuación, (ii) ser oído durante todo el trámite, (iii) ser notificado en debida forma, (iv) que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (v) que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) gozar de la presunción de inocencia, (vii) ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) presentar pruebas y controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (xix) que las decisiones sean motivadas en debida forma, (x) impugnar la decisión que se adopte, y (xi) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración de las formas legales.

DEBIDO PROCESO- Motivación del Acto/ DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Producción correcta de actos administrativos/ POTESTAD LEGISLATIVA PARA ESTABLECER PROCEDIMIENTOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS- Alcance/ AMPLIA FACULTAD LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES- Límites TELETRABAJO- Definición (…) es “una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la

información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo” .

TELETRABAJO- Modalidades para su ejercicio TRABAJO EN CASA- Definición Sobre el particular, el Ministerio del Trabajo ha explicado que la autorización del empleador para que una persona adelante de forma ocasional, temporal y excepcional sus funciones laborales por fuera de las sedes de la empresa o la entidad, ya sea desde su lugar de residencia o cualquier otro similar, se denomina trabajo en casa.

TRABAJO EN CASA- Improcedencia (i) Cuando no se cuente con las tecnologías de la información y de las comunicaciones requeridas para autorizar la modalidad de trabajo en casa de sus empleados y contratistas, la autoridad respectiva deberá continuar con la prestación del servicio de manera presencial.

(ii) No se podrá suspender la prestación de forma presencial de los servicios que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

(iii) Cuando el servicio se tenga que prestar de manera presencial, las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias.

(iv) La suspensión de la prestación del servicio de forma presencial no podrá extenderse más allá de la vigencia de la emergencia sanitaria. (v) A pesar de que por razones sanitarias se pueden llegar a suspender, total o parcialmente, el desarrollo de ciertas actividades presenciales, las autoridades deben privilegiar la prestación de los servicios esenciales y los relacionados con el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

(vi) Las autoridades deben publicar en su página web la información sobre la modalidad a través de la cual prestarán sus servicios, así como los mecanismos tecnológicos mediante los cuales gestionarán las peticiones.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD- Elemento del derecho fundamental al debido proceso y mandato orientador de la función pública/ PRINCIPIO DE PUBLICIDAD- Concreción a través de las notificaciones NOTIFICACIONES- Mecanismos principales y supletorios/ NOTIFICACION- Modalidades NOTIFICACION ELECTRONICA- Contenido y alcance DERECHO DE PETICION- Consagración constitucional/ DERECHO DE PETICION- Núcleo esencial DERECHO DE PETICION- Resolución pronta y oportuna / DERECHO DE PETICION- Relación con otros derechos y principios fundamentales/ DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES- Procedencia RESERVA DE LEY ESTATUTARIA- Características/ LEY ESTATUTARIA- Materias que regula/ LEY ESTATUTARIA- Procedimiento de expedición más riguroso/ RESERVA DE LEY ESTATUTARIA- Fundamentos (i) Por un lado, en la necesidad de que la regulación de las referidas materias, dada su importancia para el sistema democrático y la vigencia de los derechos humanos, sea expedida con el mayor debate y consenso posible a fin de que tenga una vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico; y (ii) Por otro lado, en la posibilidad de que las mismas puedan llegar a ser utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad de las demás normas que integran el sistema normativo.

LEYES ESTATUTARIAS- Cualificación especial y rigurosa/ LEY ESTATUTARIA- En determinados eventos hace parte del bloque de constitucionalidad RESERVA DE LEY ESTATUTARIA- Facultades del Gobierno en estados de excepción Así las cosas, esta Corporación estima que prima facie el Gobierno Nacional por medio de decretos legislativos puede llegar a expedir normas con rango legal estatutario, siempre que no altere las disposiciones contempladas en la Ley 137 de 1994. Al respecto, este Tribunal considera que tal posibilidad resulta razonable en la medida de que ante situaciones excepcionales la existencia de una prohibición absoluta en tal sentido podría llegar a impedir la realización de principios constitucionales.

ESTADOS DE EXCEPCION- Criterios para la expedición de normas de rango estatutario (i) No pueden sustituir o modificar con carácter permanente la legislación estatutaria. Sólo pueden tener vigencia temporal, porque las medidas que se adoptan al amparo de los estados de excepción deben ser las estrictamente necesarias para superar la situación pasajera que originó el mismo, por lo que no sería justificable que se altere de forma permanente la regulación relacionada con las materias propias de la reserva en comento. En consecuencia, se descarta la posibilidad de incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que enmienden de manera indefinida o deroguen leyes estatutarias.

(ii) Deben estar dirigidas a permitir la optimización de los principios que subyacen a la legislación estatutaria existente, ante la imposibilidad de satisfacerlos con la misma intensidad de forma racional con ocasión de las condiciones fácticas del momento. Por consiguiente, en ningún caso se pueden adoptar disposiciones que anulen la esencia de los mandatos estatutarios.

(iii) Tienen que superar un análisis de proporcionalidad en un nivel estricto, comoquiera que los asuntos sujetos a reserva estatutaria son de suma importancia en el ordenamiento jurídico y cualquier modificación de su regulación debe atender a la satisfacción de un principio superior que resulta, bajo las condiciones que dieron origen al estado de excepción, de mayor trascendencia desde una perspectiva constitucional.

ESTADOS DE EXCEPCION- Suspensión o modificación de normas de rango estatutario En suma, no es per se contrario a la Carta Política la modificación o suspensión de normas estatutarias por medio de disposiciones contenidas en decretos legislativos, pero tal posibilidad es extraordinaria y debe caracterizarse por ser transitoria, así como por atender a las exigencias de los juicios decantados por la jurisprudencia constitucional para controlar la legislación excepcional, en especial, los requisitos del criterio de proporcionalidad.

DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA- Garantías/ actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa- Suspensión de términos Con todo, se aclara que la autorización de suspensión no aplica para los procedimientos relativos a la efectividad de derechos fundamentales, pero sí para: (i) el pago de sentencias judiciales, y (ii) a los fondos cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios.

PRINCIPIO DE CELERIDAD DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA- Alcance/ PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA- Alcance SENTENCIA CONTRA ENTIDAD PUBLICA- Efectividad Sobre el particular, esta Corporación advierte que la sentencia ejecutoriada constituye un título ejecutivo, producto de un proceso judicial que culminó con el reconocimiento de un derecho, así como que el trámite para su pago se orienta exclusivamente a que la entidad verifique la documentación y establezca de manera razonable las condiciones de modo y tiempo para cumplir con la orden judicial, de acuerdo con los recursos presupuestados para este tipo de erogaciones.

PRESTACIONES SOCIALES- Reconocimiento y pago/ PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD- Suspensión de términos/ SANCION MORATORIA E INDEXACION- Diferenciación conceptual y normativa PRINCIPIO DE EFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL- Alcance A fin de satisfacer dicho principio, el reconocimiento y pago de las pensiones está sujeto al cumplimiento estricto de las condiciones establecidas en la ley para el efecto, cuya acreditación, para evitar fraudes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, debe ser verificada con sumo cuidado por las autoridades competentes mediante la exigencia de los documentos idóneos que den cuenta de la configuración de los supuestos de hecho de las normas legales respectivas.

AUTORIZACION, LICENCIA O PERMISO EN LIBERTAD ECONOMICA E INICIATIVA PRIVADA- Establecimiento legislativo CONCILIACION- Características/ TELECOMUNICACIONES- Implementación de las tecnologías de la información al servicio de los ciudadanos MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS- Finalidad/ INICIACION DEL PROCESO ARBITRAL- Contenido y alcance/ PROCESO ARBITRAL-

Aspectos constitucionales CONCILIACION Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS- Trámite no presencial FIRMA DIGITAL- Concepto y alcance Al respecto, cabe mencionar que la utilización válida de la firma digital está supeditada a la creación previa de un par de códigos matemáticos por parte de una entidad de certificación, la cual, mediante el uso de técnicas de criptografía, suministra al usuario una contraseña secreta indispensable para la suscripción virtual de los documentos, y una clave pública que permite la verificación de la autenticidad del mismo por parte de los interesados.

FIRMA ELECTRONICA- Criterios de validez Sobre el particular, la Corte toma nota de que la validez del uso de las firmas electrónicas, incluida la firma digital, esta mediado por la utilización de un método que: (i) “permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación”, así como (ii) “sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado”.

ELECCION DE GERENTES DE EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO- Facultad del legislador para establecer su naturaleza, funciones, periodo y causales de retiro ELECCION DE GERENTES DE EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO- Requisitos/ PERIODO DE GERENTES DE EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO- Prórroga/ PRORROGA DEL PERIODO DE FUNCIONARIOS- Medida transitoria CARRERA ADMINISTRATIVA- Regla general de acceso a la función pública/ CARRERA ADMINISTRATIVA- Regímenes generales, especiales y específicos/ LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Límites NOMBRAMIENTO Y POSESION- Medios virtuales PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES- Modelos/ PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES- Sistema de frenos y contrapesos/ PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES- Jurisprudencia constitucional SESIONES VIRTUALES DEL CONGRESO- Presencialidad como regla general La vigencia de esta regla general de la presencialidad, incluso en condiciones de excepcionalidad sanitaria como la originada por el COVID-19, implica que es inconstitucional una disposición que impida la asistencia física a las sesiones de los órganos colegiados del Estado. Por supuesto, es razonable que excepcionalmente se acuda a la virtualidad para asegurar el permanente funcionamiento de la democracia, aun con el déficit que estas tecnologías muestran frente al mejor camino de la presencialidad para una corporación tan numerosa y diversa como lo es el Congreso de la República; sin embargo, en tal caso es necesario que se garantice que aquellos miembros que así lo consideren, bajo medidas de seguridad sanitarias, puedan asistir a los sitios de deliberación ordinarios para el ejercicio de sus funciones.

SESIONES VIRTUALES DEL CONGRESO- Competencia exclusiva del legislador ordinario para disponer su propio reglamento Finalmente la Sala considera que la posibilidad de sesionar virtualmente no es contraria a la Constitución en circunstancias excepcionales como la presente, aunque sigue vigente la regla general de que el funcionamiento del Congreso y de las demás corporaciones públicas de elección popular se rige por la presencialidad. Ello por cuanto esta regla es el mecanismo más adecuado para dar cabida a una democracia vigorosa mediante la posibilidad de un debate intenso, de una participación activa y libre y de la expresión de todas las corrientes de opinión en circunstancias de mayor facilidad.

SESIONES VIRTUALES DEL CONGRESO- Carácter temporal y excepcional La virtualidad, por ser excepcional y derivada de situaciones de emergencia y sobre todo de anormalidad por causas y consecuencias imprevisibles e irresistibles, debe ser de carácter temporal y excepcional.

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD- Efectos hacia el futuro Referencia: Expediente RE-253 Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 de 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”.

Magistrados ponentes: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ CRISTINA PARDO SCHLESINGER Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 de 2020, adelantado en los términos de los artículos 215 y 241.7 de la Carta Política, así como 55 de la Ley 137 de 1994 [1] .

I. ANTECEDENTES 1. Hechos 1.1. A través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 [2] , el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, con ocasión de la calamidad pública originada por el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, así como por las medidas adoptadas para enfrentarlo.

1.2. En ejercicio de las facultades excepcionales contempladas en el artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 [3] , cuyo texto se transcribe a continuación [4] :

DECRETO 491 DE 2020 (marzo 28) “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” EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional” , y CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa (90) días en el año calendario.

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

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

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

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes: Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

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

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

Que una de las principales medidas, recomendadas por la OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

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

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

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

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

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 26 de marzo de 2020 a las 16:06 GMT-5, se encuentran confirmados 465,915 casos, 21,031 fallecidos y 200 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 26 de marzo de 2020 6 muertes y 491 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (187), Cundinamarca (21), Antioquia (59), Valle del Cauca (73), Bolívar (26), Atlántico (13), Magdalena (5), Cesar (2), Norte de Santander (15), Santander (4), Cauca (9), Caldas(10) , Risaralda (19), Quindío (12), Huila (14), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (1), Boyacá (2).” Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos:

“Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...] Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus

Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el Gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa” .

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 señaló que el Presidente de la República, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa, podrá adoptar medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que para prevenir y controlar la propagación de la enfermedad por el COVID-19 el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 establece que la dirección y el manejo del orden público en el territorio nacional estará en cabeza del presidente de la República, por lo cual las instrucciones, actos y ordenes que éste imparta se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones que expidan los alcaldes y gobernadores.

Que, de forma complementaria, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 señaló instrucciones precisas a los alcaldes y gobernadores para asegurar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad, que garanticen el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado declaradas por el Gobierno nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó el "aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y

las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, “Salvo norma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción.

[...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]” .

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

Que, asimismo, resulta imperioso ampliar el término para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa previsto en la Ley 640 de 2001, el arbitraje, entre otros, pues se requiere flexibilidad en los tiempos del procedimiento y ajustar las condiciones físicas y humanas con las que cuentan las autoridades e instancias competentes, para el trámite de las mismas dada la coyuntura excepcional que exigió la declaratoria de la Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011517 del 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011521 del 19 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011526 del 22 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 4 al 12 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011529 del 25 de marzo de 2020 se estableció una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

Que los métodos alternativos de resolución de conflictos constituyen una herramienta eficaz, eficiente y económica para garantizar el acceso a la justicia de la población colombiana, entre los cuales se encuentran la conciliación regulada en la Ley 640 de 2001, el procedimiento de insolvencia de persona natural no comerciante regulado en la Ley 1564 de 2012, y el arbitraje y la amigable composición regulados en la Ley 1563 de 2012.

Que en las condiciones actuales el normal desarrollo de los procesos y actuaciones referentes a estos métodos puede verse alterado, generando riesgos, incertidumbre e inseguridad jurídica.

Que, en virtud de las medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis actual y con el fin de garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios y operadores que adelantan procesos de

conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, se hace necesario disponer la posibilidad de suspender los términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales.

Que el artículo 25 de la Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado, y que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

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

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

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

Que de acuerdo con las cifras del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP, el país cuenta con 1.198.834 servidores públicos discriminados así: (i) Rama Ejecutiva del Orden Nacional: 411.986 uniformados; 326.952 docentes; 138.610 servidores; (ii) Orden Territorial: 222.160 servidores; (iii) Rama Judicial: 60.801 servidores; (iv) Entes Autónomos: 20.644 servidores; (v) Órganos de Control: 11.880 servidores; (vi) Organización Electoral: 3.553 servidores; (vii) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: 1.395 servidores; (viii) Rama Legislativa: 854 servidores.

Que de acuerdo con las cifras del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP, a la fecha el Estado cuenta con 231.935 contratistas incluyendo contratación directa y régimen especial.

Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que para garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se aplazarán varias etapas del proceso de selección para el ingreso al empleo público por mérito.

En mérito de lo expuesto, DECRETA Artículo 1° . Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Artículo 2°. Objeto. El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Artículo 3°. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades 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 para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente Necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

Artículo 4°. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie

será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5°. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales. Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1° . La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales. Parágrafo 2°.

Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3°. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Artículo 7°. Reconocimiento y pago en materia pensional. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social para el reconocimiento en materia pensional y en aquellos casos en los que la normativa aplicable exija documento original o copia auténtica, bastará con la remisión de la copia simple de los documentos por vía electrónica. En todo caso, una vez superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el solicitante dispondrá de un término de tres (3) meses para allegar la documentación en los términos establecidos en las normas que regulan la materia.

Durante la Emergencia Sanitaria no se exigirá el requisito de acreditación del certificado de invalidez para efectos del pago de las mesadas pensiónales de invalidez de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG-.

Artículo 8°. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias. Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.

Artículo 9°. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación. En la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales, de acuerdo con las instrucciones administrativas que imparta el Procurador General de la Nación, para lo cual se acudirá a las tecnologías de la comunicación y la información.

Los acuerdos conciliatorios gestionados mediante audiencias no presenciales se perfeccionarán a través de los medios electrónicos utilizados o mediante el uso de correos electrónicos simultáneos o sucesivos. Con lo anterior, el procurador de conocimiento suscribirá el acta en la que certificará los acuerdos alcanzados o emitirá las constancias, según corresponda y cuando sea necesario las remitirá para aprobación a la autoridad judicial competente.

El Procurador General de la Nación de acuerdo con la valoración de las circunstancias específicas de salubridad y capacidad institucional podrá suspender la radicación y/o el trámite de solicitudes de convocatoria de conciliaciones en materia civil, de familia y comercial que se lleven a cabo en los centros de conciliación de la Procuraduría General de la

Nación a nivel nacional, así como de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo adelantada por los agentes del Ministerio Público.

En el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliaciones, no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes.

Modifíquese el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, de familia, comercial y de lo contencioso administrativo a cargo de la Procuraduría General de la Nación, el cual será de cinco (5) meses. Presentada copia de la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos ante la entidad convocada, el Comité de Conciliación contará con treinta (30) a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión.

Los términos previstos en el inciso anterior serán aplicables también a las solicitudes de convocatoria de conciliación extrajudicial radicadas con antelación a la vigencia del presente decreto y que aún se encuentren en trámite al momento de la expedición del mismo.

Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 10. Continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales. A fin de mantener la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso.

Dichas entidades públicas y centros pondrán a disposición de las partes y apoderados, árbitros, conciliadores, amigables componedores los medios electrónicos y virtuales necesarios para el recibo de documentos y de realización de reuniones y audiencias. Podrán habilitar direcciones electrónicas para el recibo de demandas arbitrales, solicitudes de conciliación extrajudicial, amigable composición, insolvencia de persona natural no comerciante, y cualquier documento relacionado con los procesos o trámites de éstos; también enviar por vía electrónica comunicaciones y notificaciones; y adelantar virtualmente todo tipo de reuniones y audiencias en cualquier etapa del proceso arbitral, del trámite conciliatorio, de amigable composición o de insolvencia de persona natural no comerciante. En caso de no contar con la tecnología suficiente para hacerlo, el centro o entidad pública podrá celebrar convenios con otros centros o entidades para la realización e impulso de las actuaciones, procesos y trámites.

Las partes en los trámites conciliatorios, y los deudores y sus acreedores en los de insolvencia de persona natural no comerciante, podrán manifestar su aceptación a través de cualquier mensaje de datos u otro medio idóneo que permita registrar su voluntad de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999.

El plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales, a cargo de los servidores públicos habilitados para conciliar y de los centros de conciliación públicos y privados autorizados, será de cinco (5) meses.

En el arbitraje, el término previsto en el artículo 10 de la Ley 1563 de 2012 será de ocho (8) meses; y el término para solicitar la suspensión del proceso previsto en el artículo 11 de la Ley 1563 de 2012 no podrá exceder de ciento cincuenta (150) días. Los tribunales arbitrales no podrán suspender las actuaciones ni los procesos, a menos que exista imposibilidad técnica de adelantarlos por los medios electrónicos o virtuales señalados y una de las partes lo proponga.

Para los procesos de insolvencia de persona natural no comerciante, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se suspende el plazo previsto en el artículo 544 de la Ley 1564 de 2012 y se faculta al conciliador para que, mediante decisión motivada, suspenda dicho trámite.

Las reglas y facultades previstas en los incisos anteriores serán aplicables también a los trámites de conciliación, de insolvencia de persona natural no comerciante, de amigable composición y de arbitraje que hayan iniciado con antelación a la vigencia del presente decreto.

Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones. Parágrafo 1° . Los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas competentes, con el concurso de los conciliadores y los secretarios de tribunales o paneles, según el caso, conformarán expedientes electrónicos a los que accederán las partes, los árbitros y secretarios, los conciliadores y amigables componedores a fin de facilitar el impulso de los trámites y procesos y adoptarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad y autenticidad de la información.

Parágrafo 2°. No se podrá adelantar ninguno de los trámites previstos en este artículo si alguna de las partes se muestra en imposibilidad para comparecer a las audiencias virtuales, o aportar pruebas, soportes y anexos, y así lo determina el tribunal arbitral, el amigable componedor o el conciliador.

Artículo 11. De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.

Artículo 12. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado.

Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme a las reglas de decisión previstas en los respectivos reglamentos, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo de sus secretarios.

Excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la rama judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente los medios o canales habilitados para el efecto en el reglamento.

Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 13. Facultad para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado. Los gobernadores y alcaldes podrán ampliar, por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020.

Si el alcalde o gobernador no amplia el período, deberá proceder a nombrar al gerente o director, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. Si deciden ampliar el período, una vez finalizados los 30 días a que se refiere el inciso anterior, el alcalde o gobernador nombrará el nuevo gerente o director, de acuerdo con lo

dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. El período institucional del nuevo gerente o director iniciará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del período constitucional del gobernador o del alcalde respectivo.

Artículo 14. Aplazamiento de los procesos de selección en curso. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, se aplazarán los procesos de selección que actualmente se estén adelantando para proveer empleos de carrera del régimen general, especial constitucional o específico, que se encuentren en la etapa de reclutamiento o de aplicación de pruebas.

Las autoridades competentes deberán reanudar dichos procesos una vez se supere la Emergencia Sanitaria. En el evento en que el proceso de selección tenga listas de elegibles en firme se efectuarán los nombramientos y las posesiones en los términos y condiciones señalados en la normatividad vigente aplicable a la materia. La notificación del nombramiento y el acto de posesión se podrán realizar haciendo uso de medios electrónicos. Durante el período que dure la Emergencia Sanitaria estos servidores públicos estarán en etapa de inducción y el período de prueba iniciará una vez se supere dicha Emergencia.

Artículo 15. Prestación de servicios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En ningún momento la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas, podrán suspender la remuneración mensual o los honorarios a los que tienen derecho los servidores públicos o docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior pública, respectivamente.

Parágrafo. Cuando las funciones que desempeña un servidor público, un docente ocasional o de hora cátedra no puedan desarrollarse mediante el trabajo en casa, las autoridades competentes podrán disponer que, durante la Emergencia Sanitaria, y excepcionalmente, éstos ejecuten desde su casa actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan.

Artículo 16. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aquellos contratistas cuyas obligaciones sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán percibiendo el valor de los honorarios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos.

La declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Estado.

Parágrafo. Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos.

Artículo 17. Contratos de prestación de servicios administrativos. Los contratos de prestación de servicios administrativos, suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza no serán suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio. Para que se efectúe el pago a las empresas contratistas éstas deberán certificar el pago de nómina y seguridad social a los empleados que se encuentren vinculados al inicio de la Emergencia Sanitaria.

Parágrafo. Para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos.

Artículo 18. Reportes a las Aseguradoras de Riesgos Laborales. Las autoridades deberán reportar a las respectivas Aseguradoras de Riesgos Laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.

Artículo 19. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación. Publíquese y cúmplase Dado en Bogotá D.C. a los 28 de marzo de 2020 IVÁN DUQUE MÁRQUEZ LA MINISTRA DEL INTERIOR, ALICIA VICTORIA APANGO OLMO LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES, CLAUDIA BLUM DE BARBERRI EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, FERNANDO RUIZ GÓMEZ EL MINISTRO DE TRABAJO, ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA, MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL, MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (E), MARÍA CLAUDIA GARCÍA DÁVILA EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO LA MINISTRA DE TRANSPORTE, ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ LA MINISTRA DE CULTURA, CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, MABEL GISELA TORRES TORRES EL MINISTRO DEL DEPORTE, ERNESTO LUCENA BARRERO 1.3.

El 30 de marzo de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a este Tribunal, para lo de su competencia, copia auténtica del Decreto Legislativo 491 de 2020, así como de los soportes documentales del mismo [5] .

2. Trámite procesal 2.1. A través de Auto del 3 de abril de 2020 [6] , el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez asumió el conocimiento del control de constitucionalidad del Decreto 491 de 2020, así como ordenó que, por intermedio de la Secretaría General de este Tribunal, se comunicara el inicio de la presente causa al Presidente de la República, se fijara en lista el asunto de la referencia y se realizara el traslado del mismo al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

2.2. Mediante el Auto 191 del 3 de junio de 2020 [7] , la Sala Plena rechazó, por impertinente, la recusación presentada en contra de los magistrados Alberto Rojas Ríos y Luis Guillermo Guerrero Pérez para participar en el trámite de revisión del Decreto 491 de 2020 [8] .

II. INTERVENCIONES 1. Fijación en lista 1.1. Entre el 14 y el 20 de abril de 2020 transcurrió el término de fijación en lista y diferentes entidades públicas, instituciones de educación superior y ciudadanos se pronunciaron en torno a la validez del Decreto 491 de 2020 [9] .

En efecto, algunos de los intervinientes defendieron la conformidad con la Carta Política de todas o de algunas de sus disposiciones, al considerar que se encuentran satisfechas las exigencias formales y materiales contempladas en el ordenamiento superior. Empero, otros solicitaron que este Tribunal declare la inexequibilidad de ciertas normas o pidieron que se disponga que se ajusten a la Constitución con algún condicionamiento particular.

1.2. En este sentido, para dar cuenta de las posiciones de los intervinientes, para empezar, la Corte sintetizará los escritos en los que se hizo mención al cumplimiento de los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de emergencia, luego reseñará las intervenciones en las que se hizo referencia a todo el acto normativo examinado y, por último, resumirá los demás documentos allegados teniendo como criterio de ordenación los artículos específicos a los que se circunscriben.

2. Intervenciones sobre aspectos formales del Decreto 491 de 2020 2.1. La Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [10] , la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [11] , la Fiscalía General de la Nación [12] , el Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia [13] , el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [14] , e l congresista Juan Carlos Losada Vargas [15] , así como los ciudadanos Andrés Forero Forero [16] , Andrés Felipe Puentes Díaz, Mateo Merchán Duque, Cheryl Pinzón Botero, Diego Rico Rivillas, Juan Pablo Arbeláez Vásquez, María Paula Rueda Santos, Nicolás Goyeneche Valderrama y Carlos David Vergara Díaz [17] , manifestaron que el Decreto 491 de 2020 cumple con los requisitos formales que exige la Constitución para expedir válidamente normas de naturaleza legal en el marco de los estados de emergencia.

2.2. En concreto, los referidos intervinientes indicaron que el Decreto 491 de 2020 fue: (i) expedido el 28 de marzo del presente año en desarrollo y dentro del término del estado de emergencia declarado, por 30 días calendario, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, tal como consta en su encabezado y en sus antecedentes; (ii) firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del Gobierno Nacional; y (iii) motivado en debida forma, según puede evidenciarse de la simple lectura de su parte considerativa, en la que se indican las razones y causas que lo justifican [18] .

2.3. Con todo, la profesora Diana Carolina Sánchez Zapata de la Universidad de Antioquia puso de presente que el Gobierno Nacional omitió enviar a esta Corporación el Decreto 491 de 2020 al día siguiente de su expedición, “como quiera que su radicación se produjo el 30 de marzo de 2020, como consta en la Secretaría de la Corte Constitucional” [19] .

3. Intervenciones sobre la totalidad del Decreto 491 de 2020 3.1. La Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [20] , la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [21] y la Fiscalía General de la Nación [22] intervinieron en el proceso de la referencia con el propósito de defender la constitucionalidad de la totalidad de disposiciones del Decreto 491 de 2020, al estimar que las mismas satisfacen las exigencias materiales. En concreto, dichas entidades señalaron que:

(i) El Decreto 491 de 2020 supera el juicio de conexidad , toda vez que las medidas adoptadas en el articulado tienen relación directa con su parte motiva y con el estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020. En efecto:

(a) Las medidas contenidas en el articulado del Decreto 491 de 2020 tienen correspondencia en la parte motiva del mismo, pues en los considerandos se resalta la importancia de adoptar instrumentos dirigidos a garantizar la debida prestación de los servicios a cargo de las distintas entidades del Estado ante las dificultades que pueden llegar a presentarse por las acciones dispuestas para prevenir la propagación del coronavirus COVID-19.

(b) Las medidas contempladas en el Decreto 491 de 2020, se encuentran en sintonía con las razones que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia a través del Decreto 417 de 2020, ya que en la parte considerativa de este último

se expuso que a efectos de limitar las posibilidades de propagación de la pandemia, así como de proteger la salud del público en general y de los servidores que lo atiende, se hacía necesario expedir normas de orden legal que flexibilizaran la obligación de atención personalizada al usuario y facilitaran la utilización de las tecnologías de la información para la prestación de los servicios a cargo de instituciones del Estado.

(ii) El Decreto 491 de 2020 atiende a las exigencias del juicio de finalidad [23] , ya que las medidas que contempla están directamente en consonancia con los objetivos del Decreto 417 de 2020 a través del cual se declaró la emergencia, en tanto que, en el marco de la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, por un lado, buscan garantizar la continuidad en la prestación de los servicios a cargo de las entidades del Estado a través de las tecnologías y la estabilidad laboral de los servidores, y, por otro lado, pretenden garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos y de los trabajadores públicos por medio de instrumentos que facilitan el distanciamiento social.

(iii) El Decreto 491 de 2020 cumple con los requerimientos del juicio de necesidad [24] , porque las medidas que implementa son imperiosas desde perspectivas fácticas y jurídicas, comoquiera que:

(a) Ante el distanciamiento social necesario para enfrentar la pandemia generada por el coronavirus COVID-19, es imperioso garantizar la continuidad de los diferentes servicios que prestan las entidades del Estado sin poner en riesgo grave a los usuarios y a los servidores públicos, por lo cual era indispensable la implementación de medidas que permitieran: (1) agotar de forma virtual las fases de los procedimientos a cargo de las autoridades (Ej. trabajo en casa o notificaciones electrónicas);

(2) flexibilizar ciertas formalidades cuya satisfacción obstaculice la función pública (Ej. firmas escaneadas o reuniones no presenciales); (3) prorrogar temporalmente determinados permisos, autorizaciones o licencias debido a la imposibilidad de gestionar razonablemente su renovación; (4) proteger los derechos laborales de los servidores y contratistas de las administración de conformidad con las exigencias del ordenamiento superior; y (5) asegurar que los procesos de selección de personal no deriven en escenarios de arbitrariedad.

(b) Las medidas adoptadas son necesarias jurídicamente, porque: (1) no existen en el ordenamiento disposiciones aplicables a todas las ramas del poder público de los distintos niveles que regulen el ejercicio de la función pública en los términos referidos; y (2) su implementación requiere de normas con fuerza de ley en los términos del artículo 150.23 superior.

(iv) El Decreto 491 de 2020 no desconoce los presupuestos del juicio de proporcionalidad [25] , en tanto que, como ya se indicó, las medidas cumplen los requisitos de necesidad y finalidad, y las que intervienen postulados constitucionales son estrictamente proporcionales a la gravedad de la emergencia. Específicamente:

(a) Aunque la ampliación de términos para responder solicitudes ciudadanas disminuye la celeridad del ejercicio del derecho fundamental de petición, lo cierto es que: (1) la medida es transitoria durante la emergencia y no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales; (2) no hace nugatorio el goce efectivo de dicha prerrogativa superior, en tanto que los ciudadanos siempre deben recibir respuesta de las autoridades, pero en tiempos levemente diferidos; y (3) la extensión de plazos corresponde a la necesidad de adecuación del trabajo en casa de los funcionarios encargados de responder las solicitudes, por cuanto se requiere de información que está en las entidades y en varios casos adelantar pruebas que no es posible llevar a cabo por razones sanitarias.

(b) La suspensión de términos de las actuaciones en sede administrativa es proporcional, pues no es general ni discrecional, porque la misma procede de manera motivada, atendiendo al análisis que las autoridades realicen en cada una de sus actividades y procesos. En efecto, la suspensión puede ser parcial o total de los trámites o limitarse a algunas fases dentro de los mismos.

(c) Los ajustes a los trámites de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no implican la suspensión de los mismos, sino que se circunscriben a señalar la posibilidad de adelantarlos por medios virtuales en términos racionales a fin de garantizar el derecho al debido proceso y evitar la prestación personal de los servicios, estableciendo restricciones como la imposibilidad de adelantar las diligencias si alguna de las partes demuestra que no puede comparecer a las audiencias o aportar pruebas, soportes o anexos.

(v) El Decreto 491 de 2020 aprueba el juicio de incompatibilidad [26] , pues si bien la mayoría de las medidas adoptadas no suspenden, modifican o derogan leyes, lo cierto es que cuando lo hacen tal consecuencia se encuentra amparada en el carácter irreconciliable de la legislación ordinaria con el estado de emergencia. En concreto:

(a) Los términos de resolución de los derechos de petición, al igual que los previstos para el trámite de conciliación, arbitraje, procesos de insolvencia de persona natural no comerciante y actuaciones en sede administrativa contemplados en la legislación ordinaria [27] , son incompatibles con: (1) el tiempo que puede tomar para las entidades la implementación de los medios virtuales requeridos para garantizar los servicios del Estado en el marco de la pandemia, así como (2) el plazo que las partes pueden llegar a necesitar para adaptarse a los nuevos procedimientos virtuales [28] .

(b) La utilización de medios tecnológicos para agotar procedimientos dentro de las instituciones del Estado, así como las medidas dirigidas a proteger la continuidad del servicio público esencial y la protección laboral, en algunos casos son incompatibles con el ordenamiento legal ordinario que privilegia la presencialidad de los sujetos en las actuaciones administrativas, la cual, por las medidas implementadas para combatir la pandemia, no es recomendable que se concrete.

(vi) El Decreto 491 de 2020 acata los requerimientos de juicio de motivación suficiente [29] , ya que en su parte considerativa se exponen de manera amplia las razones que justifican las medidas adoptadas, indicándose, por ejemplo, la importancia de garantizar la prestación del servicio de las autoridades públicas mientras persista la emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento social, así como la necesidad de proteger la salud de los ciudadanos y de los servidores públicos.

(vii) El Decreto 491 de 2020 es acorde con el juicio de no discriminación [30] , ya que no contempla medidas que impongan tratos diferenciados de carácter injustificado por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

(viii) El Decreto 491 de 2020 satisface los requisitos del juicio de ausencia de arbitrariedad [31] , porque: (a) las medidas que contempla no afectan el núcleo esencial de los derechos fundamentales, pues incluso se establecen condiciones para el ejercicio ininterrumpido de las funciones públicas esenciales del Estado en medio de la pandemia a fin de garantizarlos; y (b) no contiene medidas que conlleven una alteración del funcionamiento normal de las ramas del poder público.

(ix) El Decreto 491 de 2020 atiende al juicio de intangibilidad , toda vez que no contempla medidas que afecten derechos intangibles de las personas, ni de los mecanismos dispuestos para su garantía.

(x) El Decreto 491 de 2020 supera el juicio de no contradicción específica , comoquiera que las medidas adoptadas no son contrarias a las prohibiciones constitucionales, ni a los derechos humanos.

Además, no se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores, ya que, por el contrario, los instrumentos implementados buscan establecer una protección especial a los servidores públicos y contratistas del Estado para mitigar el impacto negativo de la pandemia.

3.2. Con base en los argumentos reseñados, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [32] , la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Fiscalía General de la Nación le solicitaron a esta Corte declarar la exequibilidad de todos los artículos del Decreto 491 de 2020.

3.3. Asimismo, el Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia solicitó que se declare exequible el Decreto 491 de 2020 [33] , toda vez que por medio de un conjunto de medidas razonables, por una parte, se busca garantizar las prerrogativas fundamentales al trabajo, a la remuneración vital y a la salud de los trabajadores y contratistas del Estado [34] ;

y, por otra parte, se pretende asegurar la continuidad en la prestación de los servicios del Estado en medio de la pandemia que enfrenta el país [35] .

3.4. Al respecto, el Departamento de Derecho Laboral estimó que debido a la necesidad de implementar el distanciamiento social como principal herramienta para controlar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, resulta necesario utilizar los diferentes instrumentos de las tecnologías de la información para asegurar la efectiva prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas, por lo que es razonable y proporcionado que:

(i) Se permita el trabajo en casa de los funcionarios y contratistas del Estado, pues se trata de una modalidad no regulada para el sector público en el derecho positivo, en el cual únicamente se contempla la prestación del servicio de manera presencial o por teletrabajo (Ley 1221 de 2008 y Decreto 884 de 2012).

(ii) Se prorroguen ciertos términos y se habilite a las autoridades para suspender las actuaciones administrativas, ya que si bien algunas entidades tienen habilitados ciertos trámites en línea y las normas procedimentales lo autorizan en algunos casos, lo cierto es que un alto porcentaje de los procedimientos no están disponibles vía digital en la actualidad y no todos los ciudadanos tienen acceso a internet, resultando imperioso un lapso para que se realicen ajustes a fin de evitar violaciones al debido proceso.

3.3. Finalmente, aunque los siguientes intervinientes se refirieron a puntos específicos del acto normativo controlado, tal y como se sintetizará en el siguiente capítulo, es pertinente mencionar que el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [36] , el congresista Juan Carlos Losada Vargas [37] , así como los ciudadanos Andrés Forero Forero [38] , Manuel Alberto Restrepo Medina [39] , Miguel Ángel González Ocampo y Margarita María Villegas Giraldo [40] consideraron que, en términos generales, el Decreto 491 de 2020 es exequible, comoquiera que por medio de medidas razonables y proporcionales se pretende garantizar la prestación de los servicios a cargo del Estado a pesar de las restricciones derivadas de las medidas adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19 [41] .

4. Intervenciones sobre artículos específicos del Decreto 491 de 2020 4.1. Algunos de los intervinientes defendieron o impugnaron disposiciones específicas del Decreto 491 de 2020, por lo cual, a continuación, la Corte sintetizará sus escritos teniendo como criterio de organización los artículos del acto normativo [42] .

- Artículo 3°. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades mediante la modalidad de trabajo en casa 4.2. El ciudadano Antonio José Serrano Martínez solicitó declarar inexequible el artículo 3° [43] , al considerar que la autorización general para adelantar procedimientos administrativos de forma virtual y facultar que los funcionarios públicos adelanten sus labores a distancia, puede llegar a poner en riesgo los derechos fundamentales de los ciudadanos de manera desproporcionada. En efecto, el interviniente considera que tal habilitación resulta peligrosa en tratándose de empleados encargados de expedir licencias y permisos ambientales, puesto que por medio de trámites sumarios sin participación ciudadana se pueden permitir explotaciones a los recursos naturales que, con el tiempo, pueden afectar las prerrogativas fundamentales de los colombianos [44] .

4.3. Por su parte, el Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia [45] señaló que, con el fin de evitar la afectación de los derechos a la igualdad, debido proceso y acceso a las autoridades de millones de personas que no tienen acceso a internet en el país, la expresión “medios tecnológicos” contemplada en el artículo 3° debe ser declarada exequible pero de forma condicionada al entendido de que “éstos no se

limitan a internet, sino que las autoridades pueden hacer uso de cualquier medio, entiéndase mensajería postal, radio, telefonía, televisión, para preservar el ejercicio de la actividad administrativa del Estado" [46] .

4.4. Por último, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá solicitó que se declare inexequible el parágrafo del artículo 3° [47] , al estimar que, debido a su redacción genérica, limita sin necesidad el derecho a la huelga de un amplio grupo de funcionarios y contratistas que no ejercen autoridad en nombre del Estado, desmejorando así sus derechos sociales [48] .

- Artículo 4°. Notificación y comunicación de actos administrativos de forma electrónica 4.5. El ciudadano Luis Fernando Roa Holguín solicitó declarar inexequibles las expresiones "será obligatorio" , "deberán indicar" , "en el evento en que" y "no pueda hacerse de forma electrónica" contenidas en el artículo 4° [49] , ya que con el propósito de permitir la notificación y comunicación de actos administrativos por correo electrónico, le imponen una carga desproporcionada a la mitad de la población del país que no tiene acceso a internet y, con ello, afectan sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso contemplados en los artículos 23 y 29 de la Constitución [50] .

4.6. En la misma línea argumentativa, el Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia [51] explicó que la exigencia a los administrados de suministrar una cuenta de correo electrónico para participar en las actuaciones administrativas en curso contemplada en el inciso segundo del artículo 4° es arbitraria y discriminatoria, toda vez que más de la mitad de los habitantes de Colombia no tienen acceso a internet debido a su situación de pobreza y tal obligación se convierte en una barrera de acceso al Estado [52] .

- Artículo 5°. Ampliación de los términos para atender las peticiones 4.7. La Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín [53] , el Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia [54] , la Comisión Colombiana de Juristas [55] y el Grupo de Litigio de Interés Público de la Universidad del Norte [56] , así como los ciudadanos Christian Rodríguez Martínez [57] , Luis Efrén Leyton Cruz [58] , Manuel Alberto Restrepo Medina [59] , Diana Carolina Sánchez Zapata [60] y Andrés Forero Forero [61] , solicitaron declarar inexequible el artículo 5°, puesto que la medida de ampliar los términos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para atender las peticiones:

(i) Afectó de manera regresiva el núcleo esencial de los derechos fundamentales de petición y acceso a la información, violando la prohibición que en dicho sentido tiene el Gobierno Nacional según los artículos 214 y 215 de la Constitución, así como la Ley 137 de 1994 [62] .

(ii) Desconoció que las leyes estatutarias, como la Ley 1755 de 2015, no pueden ser modificadas por decretos legislativos, ya que únicamente pueden ser emendadas por normas de igual rango expedidas por el Congreso de la República, las cuales deben tener control previo de constitucionalidad y además a partir de su promulgación entran a formar parte del bloque de constitucionalidad [63] .

(iii) No fue suficientemente motivada, comoquiera que en la parte considerativa del decreto se hacen referencias vagas e indeterminadas, pero no se explica en concreto cuál es la conexidad de tal determinación con la pandemia, ni cómo puede llegar a conjurar la situación que dio origen a la emergencia [64] .

(iv) No satisface los presupuestos de necesidad, ya que, si los trabajadores del Estado laboran desde sus casas, no se advierte imperioso extender los términos para dar respuesta las peticiones [65] .

(v) Es discriminatoria, puesto que sin ninguna justificación y desconociendo que la pandemia afecta a todos los sectores de la sociedad, sólo beneficia a las autoridades que tramitan derechos de petición, pero no es aplicable a los particulares que también se encuentran en la obligación de dar respuestas a los ciudadanos [66] .

(vi) Omitió contemplar una regulación especial para el trámite de las solicitudes de información relacionadas con aspectos de la pandemia dada la importancia que algunos datos sobre el particular pueden tener para la comunidad [67] .

4.8. En relación con este último punto, la Fundación para la Libertad de Prensa [68] y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [69] señalaron que si bien ampliar los términos de respuesta a los derechos de petición y a las solicitudes de acceso a la información pública puede considerarse, en principio, como una medida proporcional y necesaria en el contexto de la emergencia, lo cierto es que el Gobierno Nacional incurrió en una omisión legislativa al no establecer un plazo especial para atender los requerimientos de la ciudadanía y de los periodistas relacionados con los siguientes temas relevantes para la comunidad en este momento: (i) la evolución de la pandemia y temas epidemiológicos; (ii) el acceso a la salud y a los derechos del personal de sanitario; y (iii) el acceso a subsidios, alivios económicos o cualquier otra consecuencia social y económica relacionada con la pandemia [70] .

4.9. Paralelamente, las mencionadas organizaciones llamaron la atención de que a pesar de que el parágrafo del artículo 5° excluye de la extensión de términos a “las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales” , la realidad es que no ordena darles un trámite preferente, como debió contemplarse. Sobre el particular, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad señaló que un plazo proporcional para dichas solicitudes puede estimarse en 3 días hábiles [71] .

4.10. Así pues, la Fundación para la Libertad de Prensa y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad le solicitaron a la Corte que declare exequible el artículo 5°, pero de manera condicionada a que las peticiones relacionadas con situaciones ligadas a la emergencia sanitaria o con las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para mitigarla, y, en general, todas aquellas referentes a la satisfacción de los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y el mínimo vital, deben tener un trámite preferente, y por ende resolverse de forma expedita, incluso en un término menor que el previsto para las solicitudes ordinarias.

4.11. De manera similar, los congresistas Juanita Goebertus Estrada y José Daniel López Jiménez [72] indicaron que el artículo 5° debe ser declarado exequible de manera condicionada a efectos de precisar que la extensión de términos no aplica para la información requerida por los parlamentarios de conformidad con el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, toda vez que se trata de datos solicitados en virtud del control político y no del derecho de petición.

- Artículo 6°. Suspensión de términos de las actuaciones en sede administrativa 4.12. Los ciudadanos Manuel Alberto Restrepo Medina [73] y Francisco Rodríguez Mesa [74] solicitaron la inexequibilidad del artículo 6°, al considerar que las medidas dirigidas a suspender las actuaciones de las autoridades administrativas, incluidas las que adelantan de naturaleza jurisdiccional:

(i) Ante su amplitud, habilitan la suspensión de trámites propios de servicios esenciales del Estado, como el penitenciario, el notariado y registro, la justicia o la defensa nacional, lo cual atenta contra los postulados de la administración pública contemplados en la Carta Política.

(ii) Afectan el derecho al debido proceso, pues se ignora que los plazos de las actuaciones son una de las garantías propias de cada trámite que no deben quedar al arbitrio de los funcionarios, sino que tienen que ser decididas de manera general por medio un acto de carácter abstracto (iii) Desconocen la autonomía judicial, pues el Gobierno Nacional suspende por medio de decretos los procedimientos de naturaleza jurisdiccional, así como el cumplimiento de las sentencias.

(iv) Son desproporcionadas si se tiene en cuenta que los funcionarios públicos pueden seguir trabajando desde sus hogares, la mayoría de los trámites administrativos pueden realizarse de manera virtual y la suspensión de procedimientos afecta en mayor medida a poblaciones que merecen una especial protección constitucional, como los niños, adultos mayores o personas privadas de su libertad.

4.13. Adicionalmente a los mencionados intervinientes, los ciudadanos Orlando Quintero Rojas [75] , María Teresa Gómez Cancelado [76] , López Quintero Abogados Asociados [77] , Sandy León Durán [78] , así como Conde Abogados Asociados S.A.S.

[79] , cuestionaron la constitucionalidad de los parágrafos 1° y 2° del artículo 6°, al estimar que al permitir la suspensión del pago de sentencias y declarar que no habrá lugar al pago de intereses en asuntos en los que estén involucrados fondos públicos de seguridad social, el Gobierno Nacional abusó de sus facultades excepcionales, ya que:

(i) A pesar de la afectación que tales medidas tienen en los derechos de los ciudadanos, no presentó en la parte considerativa del decreto una motivación suficiente sobre la necesidad de modificar la legislación ordinaria y la conexidad con el riesgo epidemiológico que originó el estado de emergencia.

(ii) Buscó solucionar una problemática que no es reciente en la administración pública, como lo es el pago de condenas por parte de las entidades de Estado, el cual viene retrasado por años y en nada tiene que ver con la pandemia.

(iii) Restringió de manera arbitraria el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que las personas que vencieron al Estado en un proceso judicial, incluidas quienes fueron víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, tienen que soportar la carga de ver como su garantía de reparación quedó al arbitrio de la entidad condenada e, incluso en temas como el pensional, sin la posibilidad de cobrar los intereses correspondientes.

(vi) Desconoció que los trabajadores del Estado trabajan desde sus casas y pueden gestionar el pago de las condenas por medios digitales, pues en un gran número de asuntos los documentos correspondientes ya fueron radicados y se encuentra pendiente únicamente la gestión de la administración.

(v) Ignoró que privilegiar el pago de las condenas al Estado podría aliviar en medio de la pandemia la situación económica y social de los afectados por sus actuaciones [80] .

(vi) Afectó el derecho al trabajo de los abogados litigantes, quienes no sólo tienen que soportar las restricciones al acceso a la administración de justicia adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, sino que ahora no podrán gestionar el pago de las condenas de sus clientes y cobrar con ellos sus honorarios [81] .

(vii) Omitió establecer un sistema de prelaciones de pago de las sentencias que atendiera las situaciones específicas de cada beneficiario, permitiendo que se generen escenarios discriminatorios debido a que no se otorgan tratamientos preferenciales a quienes se encuentran en dondiciones de vulnerabilidad.

4.14. Por lo anterior, los referidos intervinientes solicitaron que se declare inconstitucionales los parágrafos 1° y 2° del artículo 6° o, en su defecto, se disponga que su exequibilidad de manera condicionada estableciendo el pago de intereses y la priorización del pago de ciertas condenas.

4.15. En contraste a las demás intervenciones, la Fiscalía General de la Nación [82] pidió que se declare exequible el artículo 6°, ya que a pesar de que el derecho positivo tiene prevista la utilización de medios electrónicos para la gestión administrativa, lo cierto es que más del 80% de los procedimientos no se encuentran digitalizados, por lo que, ante la imposibilidad de poner en marcha la virtualidad de manera inmediata, es razonable que se permita la suspensión de algunos trámites a fin de evitar el riesgo epidemiológico derivado de la presencia masiva de los usuarios y de los funcionarios en las sedes de la administración, mientras se implementan las medidas y herramientas respectivas para atender la contingencia.

4.16. Asimismo, la Fiscalía General de la Nación indicó que el artículo 6° satisface el presupuesto de proporcionalidad, pues si bien podría llegar a afectar el derecho al debido proceso, lo cierto es que su menoscabo es leve, porque la suspensión: (i) no es general e indiscriminada, sino que depende de cada caso concreto, permitiéndose que sea incluso parcial;

(ii) es temporal, en tanto que sólo está prevista mientras dura la crisis sanitaria; (iii) está sujeta a la expedición de un acto administrativo, el cual debe ser motivado; (iv) no aplica a actuaciones relativas a los derechos fundamentales; y (v) contra la determinación respectiva el usuario puede solicitar su revocatoria directa o interponer el medio de control de nulidad con suspensión provisional o la acción de tutela [83] .

- Artículo 8°. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias 4.17. La ciudadana Isabel Cristina Jaramillo Sierra, en conjunto con un grupo de estudiantes de la Universidad de los Andes, consideraron que la ampliación de la vigencia de permisos y licencias contemplada en el artículo 8° es una medida insuficiente, pues si bien beneficia a quienes se les vence durante la emergencia sanitaria la autorización del Estado para adelantar una actividad específica, no tiene el alcance de favorecer a aquellas personas a quienes las habilitaciones otorgadas caducan después de la misma pero que en razón de las restricciones implementadas para garantizar la salud pública no pudieron explotarlas (v. gr. licencia de construcción) [84] .

- Artículo 10. Continuidad de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos por medios virtuales 4.18. El Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia [85] indicó que si bien, en general, el artículo 10 es acorde con los mandatos de la Carta Política, lo cierto es que la ampliación de los términos de los trámites conciliatorios y arbitrales, así como la suspensión de estos últimos si se interpretan de manera atemporal podrían no superar las exigencias constitucionales, comoquiera que serían aplicables a procesos no afectados con ocasión de las medidas adoptadas para enfrentar al coronavirus COVID-19.

4.19. Concretamente, el interviniente tomó nota de que dichas medidas, dada su redacción, parecen tener un carácter permanente, pues modifican hacia futuro, sin término alguno, los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001, así como 10 y 11 de la Ley 1563 de 2012, ignorando que una vez finalicen las restricciones sanitarias para enfrentar la pandemia, tales modificaciones legales no serían imperiosas y carecerían de fundamento para afectar la celeridad de dichos mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En consecuencia, el mencionado instituto solicitó que se declare exequible el artículo 10 en el entendido de que es aplicable a los trámites de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en curso durante la emergencia sanitaria.

4.20. Por último, la referida institución explicó que frente a la ampliación de los plazos de duración del trámite arbitral y de las suspensiones, cabría que la Corte precisara que tales medidas sólo se aplican a los procesos en los cuales se haya realizado la primera audiencia de trámite antes de la emergencia o se efectúe durante la misma, ya que de manera previa a tal diligencia no corren los términos y, por consiguiente, permitir la aplicación de dichas reglas permitiría la dilación injustificada de actuaciones como el nombramiento de los árbitros, el pago de los honorarios o el traslado de la demanda.

- Artículo 11. Firmas electrónicas de actos, providencias y decisiones 4.21. E l Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia [86] solicitó declarar exequible el artículo 11, al considerar que:

(i) Se limita a precisar el alcance de la regulación referente a los instrumentos de suscripción virtual de documentos contemplada en la Ley 527 de 1999 y a incorporar como aspecto novedoso la firma escaneada, con los objetivos de clarificar su aplicación en las actuaciones y otorgarle seguridad jurídica a las decisiones de las autoridades en las que se utilicen dichas herramientas.

(ii) Su contenido es razonable y se encuentra justificado, porque ante las dificultades derivadas del aislamiento social decretado para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, se pretende superar las dificultades que pueden tener los interesados para acudir a las entidades de certificación a efectos de registrar sus firmas o de que se dé fe de la autenticidad de estas.

- Artículo 12. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público 4.22. El Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia [87] , la Comisión Colombiana de Juristas [88] , los congresistas Juanita Goebertus Estrada y José Daniel López Jiménez [89] , así como los ciudadanos Miguel Ángel González Ocampo, Margarita María Villegas Giraldo [90] e Isabel Cristina Jaramillo [91] , solicitaron declarar exequible el artículo 12, al considerar que:

(i) Contempla una herramienta que facilita el funcionamiento de las Ramas de Estado en medio del distanciamiento social promovido para controlar el riesgo asociado al coronavirus COVID-19 con medidas como la prohibición de reuniones de más 50 personas o la restricción de vuelos desde las regiones a la capital, y, en este sentido, se constituye en una medida que protege el principio de separación de poderes, garantizando el control político y judicial que deben adelantar el Congreso de la República y las altas cortes con ocasión del estado de emergencia declarado por la pandemia.

(ii) Si bien la Constitución no autoriza expresamente al Congreso de la República para reunirse de manera no presencial por medio de herramientas tecnológicas, lo cierto es que tampoco lo prohíbe y, en cambio, sí le exige al juez constitucional interpretar las disposiciones superiores de forma tal que permitan la satisfacción al máximo de todos los principios del ordenamiento, lo cual se logra bajo una hermenéutica amplia de los artículos 140 y 145 de la Carta Política a fin de que se entienda que habilitan temporalmente las sesiones virtuales ante la imposibilidad fáctica de realizarlas en el Capitolio Nacional.

(iii) La autonomía de las cámaras no se afecta con la autorización del Gobierno Nacional para sesionar virtualmente, porque no se les impone la obligación de hacerlo de dicha forma, sino que se les otorga una herramienta que pueden utilizar de forma facultativa. En consecuencia, se trata de una habilitación que se enmarca en la colaboración armónica de los poderes del Estado.

(iv) La Constitución no prohíbe que los decretos legislativos modifiquen normas orgánicas, lo cual tiene sentido para enfrentar escenarios como el actual, en el que una reforma del reglamento de las cámaras no podría realizarse de manera ordinaria sin incurrir en grandes riesgos para todas las personas asociadas a la operación del Congreso de la República (parlamentarios, miembros de las unidades de trabajo legislativo, personal de seguridad y aseo, etc.).

(v) La Corte Constitucional ha declarado exequibles habilitaciones a cuerpos colegiados elegidos popularmente para sesionar de manera no presencial por medio de las tecnologías de la información, como ocurrió con los concejos municipales en la Sentencia C-008 de 2003.

(vi) En el derecho parlamentario comparado no son extrañas las reuniones virtuales incluso en tiempos ordinarios, lo cual demuestra que no constituyen una herramienta que impida el ejercicio democrático, como ocurre en España donde se permite, por ejemplo, el voto telemático.

(vii) Si la Corte Constitucional, en su calidad de legislador negativo, sesiona de manera no presencial, a contrario sensu , no habría imposibilidad de que el Congreso de la República, en su condición de legislador positivo, también lo haga.

(viii) La virtualidad de las sesiones del Congreso no es un obstáculo para la función legislativa, puesto que las herramientas tecnológicas permiten que se verifiquen las condiciones constitucionales de validez para la expedición de las leyes, tales como el quórum, las mayorías, entre otras.

4.23. Asimismo, los parlamentarios Juan Luis Castro Córdoba [92] y Juan Carlos Losada Vargas [93] solicitaron declarar exequible el artículo 12, pero precisando que se trata de una autorización temporal a las cámaras que se deriva directamente del artículo 140 de la Constitución y que, en esta medida, la disposición legal sólo viene a ofrecer claridad sobre la materia [94] .

4.24. Los congresistas Carlos Fernando Motoa Solarte [95] , Jorge Enrique Robledo, Jorge Alberto Gómez, Alexander López Maya, María José Pizarro, Wilson Neber Arias, Ángela María Robledo, Iván Cepeda, León Fredy Muñoz, Aída Avella David Racero, Julián Gallo Cubillos, Omar de Jesús Restrepo, Sandra Ramírez, Luis Alberto Albán y Abel David Jaramillo [96] , así como el ciudadano Manuel Alberto Restrepo Medina [97] , solicitaron que se declare parcialmente inexequible el artículo 12, al considerar que su aplicación al Congreso de la República es inconstitucional, comoquiera que:

(i) Desconoce que las sesiones del Congreso de la República en los términos establecidos en la Constitución son de naturaleza presencial, por lo que no pueden ser autorizadas reuniones virtuales a través de una norma de rango legal.

(ii) La habilitación a las cámaras para reunirse de forma no presencial no fue motivada de manera específica por el Gobierno Nacional en la parte considerativa del decreto a pesar de su gran entidad, pues solo se estipulan fundamentos vagos y generales sobre el particular.

(iii) La autorización al Congreso de la República para sesionar de manera virtual no es necesaria, ya que los parlamentarios, al ser funcionarios de elección popular, están excluidos del confinamiento obligatorio y les es posible reunirse de forma presencial con las precauciones correspondientes, como ha sucedido en los parlamentos de Alemania, Italia, Estados Unidos, España y Corea del Sur.

(iv) Por ministerio de la Constitución, el Congreso de la República tiene autonomía para establecer sus reglas de funcionamiento y para reunirse por derecho propio cuando lo estime pertinente, máxime en estados de excepción, por lo cual la autorización del Gobierno Nacional para realizar sesiones no presenciales constituye una intromisión en sus atribuciones, así como atenta contra el principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

(v) En caso de considerarse que la Constitución permite las sesiones del Congreso de la República por medios virtuales, debe existir una regulación previa que modifique el reglamento de las cámaras, el cual al estar contenido en una ley orgánica en los términos del artículo 151 superior, no puede ser modificado por medio de un decreto legislativo.

(vi) Las sesiones virtuales no permiten llevar un control adecuado y real de la asistencia de los parlamentarios, verificar el cumplimiento de las reglas de mayorías y de las votaciones, así como garantizar el uso de la palabra a todos los congresistas.

4.25. En esta misma línea argumentativa, los ciudadanos Andrés Felipe Puentes Díaz, Mateo Merchán Duque, Cheryl Pinzón Botero, Diego Rico Rivillas, Juan Pablo Arbeláez Vásquez, María Paula Rueda Santos, Nicolás Goyeneche Valderrama y Carlos David Vergara Díaz [98] solicitaron declarar inexequible la expresión “todas las ramas del poder público” contenida en el artículo 12, aclarando que los cuerpos colegiados del poder legislativo y judicial están facultados para reunirse por medios virtuales por ministerio de la Constitución y la ley.

4.26. En concreto, los referidos ciudadanos indicaron que si bien la autorización al Congreso de la República y a los órganos colegiados de la Rama Judicial de adelantar reuniones no presenciales a través de medios virtuales contemplada en el artículo 12, cumple con el presupuesto de necesidad fáctica, en tanto que debido a las medidas adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico no es posible realizar sesiones presenciales, lo cierto es que desde una perspectiva jurídica dicha habilitación no era imperiosa, toda vez que:

(i) Una interpretación sistemática y finalista de las distintas disposiciones de la Constitución, en especial, de su artículo 140, permite entender que el orden público fue afectado por la pandemia y, en consecuencia, los presidentes de las cámaras podían citar a sesiones en un lugar diferente al Capitolio Nacional, el cual con los avances de las tecnologías puede entenderse como una plataforma virtual.

(ii) La Carta Política le permite a las altas cortes expedir sus reglamentos, en los cuales pueden establecer, como ya lo hizo la Corte Constitucional, que sus sesiones sean virtuales.

(iii) La Ley 270 de 1996 autoriza a las corporaciones judiciales, incluidos los tribunales, utilizar cualquier medio técnico, electrónico, informático o telemático, para el cumplimiento de sus funciones.

4.27. Por lo anterior, los mencionados ciudadanos estimaron que una decisión del ejecutivo de reforzar lo dispuesto en dichas normas por medio del artículo 12, configura no sólo un desgaste institucional, sino también una intromisión innecesaria en las competencias de las otras ramas del poder público [99] .

- Artículo 14. Aplazamiento de procesos de selección en curso 4.28. Los ciudadanos Laura Camila Cendales Silva y Edgar Mora Aroca solicitaron que se declare inexequible el inciso 3° del artículo 14 [100] , al estimar que desconoce la prohibición constitucional de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, comoquiera que habilita la desvinculación de algunos de los servidores públicos en provisionalidad.

4.29. En concreto, los intervinientes explicaron que el inciso 3° del artículo 14 autoriza que se continúe con los procesos de selección en los cuales ya exista lista de elegibles mediante los nombramientos y posesiones correspondientes, permitiendo así que los trabajadores del Estado que ocupan los cargos respectivos en provisionalidad queden cesantes en medio del difícil mercado laboral originado por la pandemia, lo cual afecta de manera desproporcionada sus prerrogativas sociales.

4.30. A su vez, el ciudadano Freddy David Quiroga Páez, aunque pidió que se declare exequible el inciso 3° del artículo 14 del Decreto 491 de 2020, sostuvo que es necesario condicionarlo en el entendido de que no es aplicable para el sector salud [101] , ya que podría generar una afectación en la prestación de los servicios sanitarios.

4.31. Específicamente, el interviniente puso de presente que la posesión de nuevos trabajadores en el sector salud elegidos por concurso sin período de prueba inmediato puede debilitar la prestación efectiva de los servicios sanitarios, comoquiera que: (i) antes de que inicien a desarrollar todas sus labores será necesaria su inducción y capacitación, y (ii) no podrán ser evaluados y ni ser objeto de compromisos, a pesar de que todos los operadores deben estar en alerta y disponibilidad para atender la pandemia [102] .

4.32. Así pues, el interviniente resalta que aunque no se deben soslayar los derechos consolidados de quienes ganaron los concursos, lo cierto es que el aplazamiento de su posesión mientras se supera la pandemia se advierte necesario a efectos de garantizar el buen funcionamiento del servicio, máxime cuando en el estado actual de la pandemia la falta de personal capacitado podría llegar a afectar a los grupos más vulnerables de la sociedad, como las personas de la tercera edad, en situación de discapacidad o pertenecientes a grupos étnicos.

4.33. Por otra parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil expuso que la medida contenida en el artículo 14 si bien es necesaria y proporcionada frente a la mayoría de los procesos de selección, lo cierto es que, dada su generalidad, frente a ciertos casos específicos deriva en consecuencias que entorpecen la correcta gestión del ingreso del personal a la carrera administrativa [103] .

4.34. En concreto, la entidad indicó que en algunas convocatorias es imperioso adelantar pruebas individuales debido a reclamaciones puntuales de los interesados antes de proseguir con las etapas subsiguientes y, por ello, sería razonable que la medida adoptada hubiera permitido la realización de dichas actuaciones concretas sin desconocer las medidas sanitarias mediante la ejecución de protocolos de bioseguridad, y, con ello, evitar que los concursos se dilaten más allá del tiempo requerido por las razones de salud pública.

4.35. Por lo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil le solicitó a la Corte que condicione el entendimiento del artículo 14 del Decreto 491 de 2020 con el propósito de que sea posible para la entidad realizar pruebas individuales

pendientes en medio de la emergencia sanitaria.

- Artículos 16. Pago de honorarios a contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión 4.36. El ciudadano Nixon Torres Cárcamo solicitó que se declarare que el Gobierno Nacional al expedir el artículo 16 incurrió en una omisión legislativa relativa contraria la Constitución [104] , toda vez que en desconocimiento de los postulados consagrados en los artículos 25 y 53 superiores, no contempló dentro de los beneficiarios de las medidas de estabilidad en el empleo a los trabajadores de la salud que tienen vínculos con el Estado por medio de figuras de tercerización laboral similares a los contratistas por prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión.

4.37. Concretamente, el interviniente manifestó que si bien los médicos, enfermeros, odontólogos y demás personal de la salud que prestan sus servicios en la red hospitalaria del Estado lo hacen por medio de intermediarios, como cooperativas o asociaciones, lo cierto es que trabajan de manera permanente para instituciones públicas y, en virtud del principio realidad del derecho laboral, no existe un fundamento para otorgarles un tratamiento diferente al dado a los contratistas por prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión [105] .

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN 1. Traslado del proceso al Ministerio Público El 21 de abril de 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral tercero del Auto del 3 de abril de 2020, a través del cual el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez asumió el control de constitucionalidad del Decreto 491 de 2020, la Secretaría General de la Corte le dio traslado del proceso de la referencia al Procurador General de la Nación, el cual rindió el concepto de su competencia el 6 de mayo siguiente en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución [106] .

2. Concepto del Procurador General de la Nación 2.1. El Procurador General de la Nación solicitó a la “Corte Constitucional: que declare EXEQUIBLE el Decreto 491 de 2020, salvo: el inciso sexto del art. 5º del Decreto Legislativo 491 de 2020, que se solicita declarar EXEQUIBLE en el entendido que el plazo allí establecido no debe operar en días hábiles, sino en días calendario; y que declare EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 5º, en el entendido que la exclusión de la aplicación de la ampliación de términos allí consagrada abarca también el derecho a la información pública y al control político” [107] .

2.2. En concreto, para iniciar, el Jefe del Ministerio Público sostuvo que se cumplen los cuatro requisitos que condicionan la validez formal de los decretos legislativos, pues el acto objeto de estudio: (i) contiene la motivación que sustenta su expedición; (ii) fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros; (iii) fue adoptado durante la vigencia y desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020; y (iv) especifica su ámbito de aplicación en su artículo 1°.

2.3. Luego, en relación con el fondo del asunto, la Vista Fiscal argumentó que el Decreto 491 de 2020 satisface: (i) El juicio de conexidad material desde las perspectivas interna y externa, puesto que: (a) por un lado, existe una relación entre la exposición de motivos y las medidas adoptadas, las cuales pretenden reducir las complejidades que representa el aislamiento social para el ejercicio de la función pública y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; y, por el otro, (b) es claro que las medidas de flexibilización se fundamentan en el Decreto 417 de 2020 y, en este sentido, buscan garantizar la eficiencia del servicio público atenuando el impacto negativo de la crisis sanitaria y evitando la propagación del COVID-19.

(ii) El juicio de arbitrariedad , por cuanto no se advierte una afectación al núcleo esencial de los derechos que podrían verse comprometidos con la implementación de las medidas.

(iii) El juicio de intangibilidad , puesto que no desconoce las garantías previstas en el artículo 4° de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(iv) El juicio de finalidad , ya que las medidas adoptadas buscan asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del estado en el contexto de la emergencia sanitaria.

(v) El juicio de motivación suficiente , por cuanto, en la parte considerativa del acto normativo, se exponen con claridad los argumentos de necesidad y conveniencia de las medidas.

(vi) El juicio de necesidad , toda vez que las medidas adecúan el servicio público a las nuevas condiciones de vida determinadas por el COVID-19, y, dada su naturaleza, debían estar incorporadas en normas con fuerza de ley.

(vii) El juicio de incompatibilidad , porque la modificación de las leyes 640 de 2001, 1437 de 2011, así como 1563 y 1564 de 2012 era necesaria en razón del impacto de la crisis en el trámite habitual de los asuntos en sede administrativa.

(vii) El juicio de proporcionalidad , en tanto que la amenaza a la salud y a la vida de las personas, y la estabilidad institucional del Estado, justifican las medidas adoptadas.

(viii) El juicio de no discriminación , pues ninguna medida introduce diferencias de trato y, por el contrario, amplían el acceso a los servicios del Estado.

2.4. En seguida, el Procurador General de la Nación señaló que, en términos generales, el Decreto 491 de 2020 cumple con los presupuestos del (ix) juicio de no contradicción específica , puesto que:

(a) Las medidas atinentes a la autorización de trabajo en casa para los funcionarios pretenden el cumplimiento de los fines del Estado [108] con fundamento en los principios de la función pública [109] .

En este sentido, se destaca que de tal directriz se exceptúan las actividades necesarias para atender la emergencia, así como se prevé un término máximo para la retornar a la atención presencial.

(b) El legislador de excepción puede modificar las normas de procedimiento administrativo, siempre que observe el debido proceso y no restrinja el acceso de los ciudadanos a la administración [110] .

(c) El Gobierno Nacional facultó a las entidades para suspender los términos por razón de la imposibilidad de operar presencialmente, lo cual no desconoce el ordenamiento superior, porque respeta la autonomía de estas y no implica una supresión de sus funciones que altere el principio de colaboración armónica [111] .

(d) Las disposiciones sobre procedimientos no presenciales en el marco de conciliaciones prejudiciales a cargo de la Procuraduría General de la Nación no desconocen la Constitución, pues el uso de las tecnologías no es obligatorio. Además, las atribuciones conferidas a la citada entidad en materia de suspensión de términos salvaguardan su autonomía y son de carácter temporal.

(e) El artículo 10 que regula el arbitraje, la conciliación y la amigable composición es la expresión de la competencia del legislador en la materia, y responde a la necesidad de permitir la operación virtual de los mecanismos alternativos de solución de conflictos durante la emergencia sanitaria [112] .

(f) La facultad de los gobernadores y alcaldes para ampliar el período de los gerentes de las empresas sociales del Estado, es una medida necesaria para asegurar el cambio en la dirección de las entidades que prestan el servicio de salud sin afectar el servicio, máxime cuando dicha materia puede ser objeto de regulación por parte del legislador [113] .

(g) La firma de providencias, actos y decisiones por medios electrónicos, la suspensión de los concursos y la prestación de servicios por docentes oficiales y contratistas mediante la modalidad de trabajo en casa, así como las reglas sobre el reporte a las aseguradoras de riesgos laborales, son medidas que constituyen una flexibilización de las condiciones para la prestación del servicio público para satisfacer las demandas de los ciudadanos, por lo cual se ajustan a la Constitución.

(h) La posibilidad que tienen los órganos colegiados de las ramas del poder público de realizar reuniones no presenciales es constitucional, puesto que: (1) garantiza la continuidad del servicio; y (2) no desconoce la autonomía de las autoridades, ya que tienen la potestad de aplicarla o no. Además, (3) en el caso del Congreso de la República, suple el vacío normativo evidenciado en la redacción de los artículos 140 de la Constitución y 33 de la Ley 5 de 1992.

2.5. No obstante lo anterior, aunque la ampliación de términos para atender las peticiones fue considerada en general proporcionada, el Jefe del Ministerio Público estimó que el (ix) juicio de no contradicción únicamente se supera frente a la misma, si se modula su declaración de exequibilidad bajo el entendido de que:

(a) La facultad que tienen las autoridades para prorrogar por un plazo igual al inicial los términos de contestación de las peticiones cuando les sea imposible atenderlas en su debido momento, debe calcularse en días calendario, pues ante la ampliación de tiempos contemplada en el acto controlado, se desnaturaliza la faceta de oportunidad que subyace al derecho de petición si cuentan como hábiles.

(b) La exclusión de la ampliación de términos de las peticiones relacionadas con los derechos fundamentales, debe aclararse en el sentido de que incluye los derechos fundamentales a la información y al control político, ya que los mismos deben tener una garantía reforzada en los estados de excepción, como el originado con ocasión de la pandemia causada por el nuevo coronavirus COVID-19 [114] .

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Competencia 1.1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, expedido en el marco del estado de emergencia declarado el pasado 17 de marzo a través del Decreto 417 de 2020, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Carta Política [115] .

1.2. En efecto, en las referidas disposiciones de rango constitucional y estatutario, se establece que le corresponde a este Tribunal decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional en el marco de los estados de emergencia.

2. Problema jurídico y esquema de resolución 2.1. En la presente oportunidad, le corresponde a esta Corporación determinar si el Decreto 491 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales contempladas en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, relacionadas con la expedición válida de legislación excepcional en el marco del estado de emergencia.

2.2. Con tal propósito, este Tribunal, para empezar, (i) realizará una caracterización general del estado de emergencia; luego, (ii) estudiará el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de dicho estado de excepción; y, finalmente, (iii) analizará la constitucionalidad del Decreto 491 de 2020.

3. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia [116] 3.1. La Corte Constitucional ha precisado en numerosas oportunidades la naturaleza y el alcance del estado de emergencia regulado en el artículo 215 de la Carta Política, definiendo las fuentes, criterios y estándares que deben tomarse en consideración a efectos de controlar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que expide en su marco el Presidente de la República. A continuación, este Tribunal reiterará los aspectos básicos del precedente sobre la materia, con el propósito de aplicarlos en el análisis del Decreto Legislativo 491 de 2020, sometido a su escrutinio en esta ocasión.

3.2. Los artículos 212 a 215 de la Constitución consagran los denominados “Estados de Excepción” , dividiéndolos en tres instituciones claramente diferenciables: (i) el estado de guerra exterior, (ii) el estado de conmoción interior; y (iii) el estado de emergencia. En dichas disposiciones superiores se fijan los criterios dentro de los cuales los mismos están llamados a operar, señalando a su vez las particularidades o rasgos distintivos que identifican a cada uno.

3.3. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que la regulación constitucional de los estados de excepción responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Carta Política, aún en contextos de crisis o de anormalidad, cuando por razón de su gravedad, tales situaciones no puedan ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado. En estos casos, la institución de los estados de excepción otorga poderes excepcionales y transitorios al Gobierno Nacional, materializados en el reconocimiento de atribuciones legislativas extraordinarias, que le permiten adoptar las medidas necesarias para atender, repeler y superar la crisis o anormalidad suscitada.

3.4. Los estados de excepción se convierten así, en la respuesta jurídica que se brinda a la sociedad ante situaciones extraordinarias que amenazan el orden institucional, frente a las cuales se debe contar con instrumentos igualmente excepcionales tendientes al restablecimiento de la normalidad, que deben conciliar la necesaria eficacia de la respuesta a las causas de perturbación con la preservación de los principios esenciales del Estado Social de Derecho, cuya primacía es la que se pretende proteger.

3.5. De suerte que además de las directrices fijadas en la propia Carta Política orientadas a regular su funcionamiento, garantizar su carácter excepcional y transitorio, y limitar las facultades del Gobierno a las estrictamente necesarias para atender la crisis surgida, se facultó al legislador para que regulara y fijara el ámbito de aplicación material de los estados de excepción a través de una ley de naturaleza estatutaria.

3.6. Es así como el carácter reglado, excepcional y limitado de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -LEEE- [117] , sin que sobre mencionar sus especiales dispositivos de control político y judicial [118] .

3.7. Por un lado, el Texto Superior dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, a saber: (i) la autorización del Senado para la declaratoria del estado de guerra exterior;

(ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del estado de conmoción interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

3.8. Por otro lado, la Carta Política estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, previendo lo dispuesto en los artículos 212 a 215 constitucionales, cuyos contornos están delimitados por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

3.9. Específicamente, tratándose del artículo 215 de la Carta Política, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 superiores que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

3.10. Este último concepto ha sido definido por esta Corte como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella” . La calamidad pública así explicada alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Sobre el particular, este Tribunal ha señalado que “los acontecimientos no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es,

sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales" [119] .

3.11. Por lo anterior, la jurisprudencia en la materia ha reconocido que la calamidad pública bien puede tener una causa natural, tal y como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o bien puede comprender una causa técnica, cual es el caso, por ejemplo, del cierre de una frontera internacional, o "accidentes mayores tecnológicos" [120] .

3.12. Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se han declarado múltiples estados de emergencia económica, social y ecológica por variadas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos [121] ;

(ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica [122] ; (iii) el acaecimiento de desastres naturales [123] ; (iv) la revaluación del peso frente al dólar [124] ; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito [125] ;

(vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público [126] ; (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud [127] ; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela [128] .

3.13. De esta manera, el artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo "por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario".

A su vez, la referida disposición normativa prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; y (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Del mismo modo, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los ya existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

3.14. Así mismo, el precitado artículo señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual el Presidente de la República hará uso de las facultades extraordinarias y convocará al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

3.15. Igualmente, conviene recordar que, en cuanto hace a las competencias del cuerpo legislativo en el marco de los estados de emergencia, el artículo 215 superior también dispone lo siguiente: (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que alude este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales;

e, incluso, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional. 4. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica [129] 4.1.

Como se puede advertir, los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa potestad no sea omnímoda ni arbitraria. Por ello, el ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en

los decretos legislativos que declaran el estado de excepción como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacerle frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo.

4.2. Estos requerimientos son los que, a su turno, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad entre los decretos y el Texto Superior, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios que, en todo caso, están sometidos a condiciones de validez reclamadas por la propia Constitución.

4.3. Así pues, es claro que el control constitucional que se ejerce sobre estas disposiciones reviste un carácter integral y automático u oficioso , buscando determinar, tanto por su aspecto formal como material, si efectivamente las medidas se expidieron con estricta sujeción a los mandatos contenidos en las normas que los regulan, o si, por el contrario, a través de estas el titular de tales competencias extraordinarias desbordó los límites y condiciones establecidas [130] .

4.4. En relación con esto último, la propia Corte ha puntualizado que los decretos que se expidan al amparo de los estados de excepción, están sujetos a los requisitos y limitaciones -formales y materiales- que se desprenden de la propia Constitución (arts. 212 a 215), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, arts. 1° a 21 y 46 a 50) y de los tratados internacionales sobre derechos humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Política, prevalecen en el orden interno y no pueden limitarse durante los estados de excepción.

4.5. En los referidos términos, el que exista un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que resultan de la declaratoria de un estado de excepción también permite concretar el principio de legalidad que, como ha sostenido esta Corporación, a más de obligar a que el Gobierno actúe con estricto apego a la normatividad que rige los estados de excepción, exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis, no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, mucho menos, con las derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

- Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad 4.6. El control constitucional que le corresponde adelantar a la Corte respecto de los decretos expedidos al amparo de un estado de emergencia, teniendo como fondo sus particularidades o rasgos distintivos, presenta dos facetas: una formal y otra material . Se trata, básicamente, de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

4.7. Así, con base en todo cuanto se ha repasado y por virtud de las reglas desarrolladas en la LEEE, el examen formal de un decreto legislativo exige verificar, en su orden, el cumplimiento de los siguientes tres requisitos: (i) que haya sido suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho; (ii) que haya sido expedido en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) que se encuentre motivado. Adicionalmente, (iv) en los casos en que la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe verificarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

4.8. Por su parte, el examen de tipo material o sustancial comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como ha definido la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. Y aun cuando en la práctica decisional de este Tribunal se han evidenciado algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios, aquellas no han afectado el estricto rigor del control constitucional propiamente dicho.

Sea esta la oportunidad, entonces, para unificar su alcance con el propósito de afinar su caracterización, como se sigue a continuación. 4.9.

El juicio de finalidad [131] se encuentra expresamente previsto en el artículo 10 de la LEEE [132] . Según este parámetro, toda medida desplegada en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos [133] .

4.10. El juicio de conexidad material [134] está compuesto por los artículos 215 de la Carta Política [135] y 47 de la LEEE [136] . Con este presupuesto, se busca determinar si las disposiciones contenidas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (a) interno , esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente [137] ; y (b) externo , es decir, el vínculo existente entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia [138] .

4.11. El juicio de motivación suficiente [139] ha sido entendido como una pauta que complementa la verificación formal, al indagar si, aparte de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente de la República ha ofrecido razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas [140] , siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece con claridad que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” .

4.12. El juicio de ausencia de arbitrariedad [141] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que transgredan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Para cumplir con tal cometido, esta Corporación habrá de verificar que las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos: (a) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales [142] ; (b) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; y (c) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento [143] .

4.13. El juicio de intangibilidad [144] parte del reconocimiento que ha efectuado la jurisprudencia constitucional sobre el carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 Superiores, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

4.14. El juicio de no contradicción específica [145] pretende verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (a) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales; y (b) 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. Verbigracia, ha resaltado esta Corte que entre las anunciadas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno Nacional no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

4.15. El juicio de incompatibilidad [146] , según preceptúa el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales éstas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

4.16. El juicio de necesidad [147] , previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Sobre esta evaluación, la Corte ha señalado que el análisis respectivo debe ocuparse: (a) de la necesidad fáctica o idoneidad , la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de suerte que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (b) de la necesidad jurídica o subsidiariedad , que supone verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

4.17. El juicio de proporcionalidad [148] , que procede del artículo 13 de la LEEE, demanda que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. En efecto, tal y como se ha manifestado por la jurisprudencia constitucional, el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad, sin que tal escrutinio excluya el debido control a las restricciones de derechos constitucionales que, por ejemplo, se adelanta en la etapa del juicio correspondiente a la ausencia de arbitrariedad.

4.18. El juicio de no discriminación [149] , el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE [150] , exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa [151] .

Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados [152] . 4.19. Con base en lo expuesto, pasa la Sala a determinar si el Decreto Legislativo 491 de 2020 se ajusta o no a la Constitución Política.

5. Control formal de constitucionalidad del Decreto 491 de 2020 5.1. En esta ocasión, la Corte Constitucional encuentra satisfechas las exigencias formales requeridas por la Carta Política para la expedición de legislación excepcional, toda vez que el Decreto 491 de 2020 fue:

(i) Suscrito por el Presidente de la República y por los 18 ministros [153] que conforman el Gobierno Nacional [154] . (ii) Expedido el 28 de marzo de 2020, es decir, durante la vigencia y desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020 [155] en todo el territorio nacional, entre el 17 de marzo y 15 de abril de la presente anualidad [156] .

(iii) Motivado desde una perspectiva formal, ya que en su parte considerativa se expusieron los hechos y las razones que fundamentaron su expedición, así como se señalaron los propósitos que persigue, su necesidad y su relación con la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, la cual dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

5.2. Adicionalmente, teniendo en cuenta que el referido estado de emergencia fue declarado en todo el territorio, no hay lugar a que la Sala examine si las medidas adoptadas por el Decreto 491 de 2020 se circunscribieron a un ámbito determinado de la geografía nacional [157] .

5.3. Ahora bien, como lo puso de presente la profesora Diana Carolina Sánchez Zapata de la Universidad de Antioquia en su intervención [158] , esta Corporación deja constancia de que el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 fue remitido por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional para su control el 30 de marzo pasado, con lo cual desatendió el deber de enviarlo al día siguiente de su expedición conforme lo exige el parágrafo del artículo 215 de la Carta Política [159] .

5.4. Con todo, la Sala advierte que, de conformidad con la referida disposición constitucional, la consecuencia jurídica de dicha infracción no es la invalidez del acto normativo, sino que este Tribunal tenga la facultad de asumir su conocimiento de oficio. En consecuencia, en esta oportunidad, la Corte se limitará a tomar nota de dicha situación, así como a prevenir al Gobierno Nacional para que en lo sucesivo cumpla con lo señalado en dicho mandato superior.

6. Control material de constitucionalidad del Decreto 491 de 2020 6.1. A partir de las consideraciones que se desarrollarán a continuación, esta Corporación estima que, salvo el artículo 12 que se declarará inexequible, las demás disposiciones del Decreto 491 de 2020 se ajustan, en términos generales, a la Constitución. En efecto, los artículos 1°, 2° y 19°, al tratarse de normas interpretativas del propio decreto, no se advierten contrarios a los requerimientos del ordenamiento superior; y los artículos 3° a 11 y 13 a 18, a excepción de algunas expresiones y parágrafos específicos, superan las exigencias de los juicios decantados por la jurisprudencia de este Tribunal a efectos de controlar la conformidad de la legislación excepcional con la Carta Política [160] .

A. Análisis de constitucionalidad de los artículos 1°, 2° y 19 - Artículos 1° y 2°. Ámbito de aplicación y objeto 6.2. A través del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó un conjunto de medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades del Estado en medio de la pandemia originada por la expansión del coronavirus COVID-19, así como para proteger el empleo en el sector público mientras se supera la crisis respectiva.

6.3. En el artículo 1° del acto normativo se determinó el ámbito de aplicación de dichas medidas, indicándose que las mismas tienen el alcance de regular las actuaciones de las autoridades, las cuales, retomando lo dispuesto en el artículo 2° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son definidas como “todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas” .

6.4. A su vez, en el artículo 2° se precisó que, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social para enfrentar la pandemia originada por la expansión del coronavirus COVID-19, el Decreto 491 de 2020 tiene como objeto que “las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar” : (i) “los derechos y libertades de las personas” , (ii) “la primacía de los intereses generales” , (iii) “la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico” , (iv) “el cumplimiento de los fines y principios estatales” , (v) “el funcionamiento eficiente y democrático de la administración” , y (vi) “la observancia de los deberes del Estado y de los particulares” [161] .

6.5. Al respecto, este Tribunal considera que las referidas normas no contradicen la Constitución, comoquiera que son disposiciones que pretenden servir de criterio interpretativo de las medidas que se adoptan en los artículos 3° a 18 del Decreto 491 de 2020, lo cual constituye un ejercicio razonable de la facultad intrínseca que tienen las autoridades con funciones ordenadoras para elegir los instrumentos de técnica legislativa que estimen adecuados para simplificar el entendimiento de la regulación que adoptan en el marco de sus competencias [162] .

6.6. Adicionalmente, esta Corporación estima que el ámbito de aplicación subjetivo que el artículo 1° le otorga a las medidas adoptadas en el Decreto 491 de 2020, consistente en su aplicación a todas la autoridades del Estado sin distinción alguna, se enmarca prima facie en la posibilidad del legislador de ordenar las condiciones del ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios a cargo del Estado, según lo estipulan los artículos 123 y 150 (numerales 19 y 23) de la Constitución. Lo anterior, sin perjuicio, claro está, de la autonomía que la Carta Política reconoce a determinados órganos del Estado para disponer lo necesario para su adecuado funcionamiento.

6.7. De igual manera, esta Corte encuentra que el objeto que el artículo 2° le atribuye al Decreto 491 de 2020 es válido desde una perspectiva constitucional, en tanto que el mismo se determinó en el propósito de satisfacer los principios

fundamentales contenidos en el preámbulo y en el título I de la Carta Política por parte de las autoridades del Estado en medio de las extraordinarias circunstancias que enfrenta el país por causa del riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

- Artículo 19. Vigencia 6.8. La Corte Constitucional ha explicado que es una facultad propia de la autoridad que ejerce la función legislativa determinar el momento a partir del cual entrarán en vigencia los actos que expide, siempre que la fecha correspondiente sea posterior o, al menos, concomitante al instante de su inserción en el Diario Oficial, pues de ser previa a dicha actuación se podría llegar a desconocer el principio superior de publicidad de las leyes [163] .

6.9. En este sentido, esta Corporación advierte que el artículo 19, el cual dispone que el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 " rige a partir de la fecha de su publicación" , es acorde con la Carta Política, ya que no estableció un término de vigencia previo a la inserción del acto normativo en el Diario Oficial, la cual se realizó el mismo 28 de marzo [164] .

B. Análisis de constitucionalidad de los artículos 3° a 11 y 13 a 18 6.10. A fin de verificar la conformidad con la Carta Política de los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020, la Sala, para empezar, realizará una breve reseña sobre (i) la posición del Constituyente de 1991 en torno al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público, y (ii) el margen de configuración normativa que tiene el legislador para ordenar los procedimientos que se adelantan ante las autoridades; y, luego, con base en las consideraciones previas, (iii) procederá a analizar el conjunto de juicios decantados por la jurisprudencia para el control de constitucionalidad de la legislación excepcional [165] .

(i) La posición del Constituyente de 1991 en torno al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público 6.11.

La evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones durante las últimas cinco décadas ha revolucionado la forma de interacción entre los individuos, quienes ahora pueden comunicarse y realizar múltiples actividades sin necesidad de acudir de forma presencial a un lugar determinado. En este sentido, desde hace más de 20 años, este Tribunal ha manifestado la necesidad de actualizar la legislación a efectos de responder a las exigencias propias de los progresos e innovaciones que a diario surgen en la sociedad [166] .

6.12. Al respecto, debe mencionarse que el Congreso de la República ha expedido numerosas leyes en las cuales ha regulado la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las diversas relaciones que se suscitan en la sociedad, e incluso ha incentivado su implementación en la gestión de los diversos ámbitos de la administración pública. En relación con este último punto, se pueden mencionar como ejemplos:

(i) El artículo 95 de la Ley 270 de 1996 [167] , el cual dispone que "los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones" . En línea con dicha autorización, cabe resaltar que en las leyes de procedimiento más recientes se ha establecido el uso de las tecnologías en las actuaciones judiciales, por ejemplo, en aspectos como las comunicaciones a las partes, la práctica de pruebas o la publicidad de las providencias [168] .

(ii) La Ley 527 de 1999 [169] , en la cual se establecen las condiciones de autenticidad, integralidad y conservación de los documentos electrónicos, así como se permite la utilización de firma digital.

(iii) La Ley 1221 de 2008 [170] , en la que se reguló el teletrabajo en Colombia, bajo el entendido de que el mismo es una forma de organización laboral en la que el empleado desempeña sus actividades remuneradas sin estar presente en un sitio específico, utilizando para el efecto las tecnologías de la información y las telecomunicaciones [171] .

(iv) La Ley 1437 de 2011 [172] , en la cual, en el artículo 3°, para garantizar la celeridad en las actuaciones de la administración se indicó que las autoridades "incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las

comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas” . Asimismo, en dicho estatuto se contempla un capítulo destinado a regular el uso de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos, ordenándose aspectos como el expediente electrónico, la sede electrónica, los actos administrativos electrónicos, las sesiones virtuales de los organismos internos colegiados de las entidades, el archivo electrónico, entre otros [173] .

(v) El Decreto Ley 019 de 2012 [174] , en el que se dispuso la eliminación del Diario Único de Contratación y se estableció la publicación de los contratos estatales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP-, así como se contempló la notificación electrónica en materia tributaria.

(vi) La Ley 1563 de 2012, en la cual se señaló que “en el proceso arbitral podrán utilizarse medios electrónicos en todas las actuaciones y, en particular, para llevar a cabo todas las comunicaciones, tanto del tribunal con las partes como con terceros, para la notificación de las providencias, la presentación de memoriales y la realización de audiencias, así como para la guarda de la versión de las mismas y su posterior consulta”.

6.13. Sobre el particular, es pertinente señalar que el Constituyente de 1991 no adoptó una regulación expresa sobre el uso de las tecnologías en el sector público, de tal manera que no hay previsiones que excluyan esa posibilidad del ámbito de la actuación de los órganos del Estado, así como que existe regulación específicamente orientada a disponer la utilización de las mismas [175] .

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en la Carta Política sí se estipuló la necesidad de garantizar la prestación adecuada, continua y efectiva de los servicios a cargo de las distintas autoridades en busca de la consecución de los fines del Estado de Social de Derecho. En consecuencia, esta Corte ha señalado que la utilización de los avances de las ciencias aplicadas en la administración es una decisión de conveniencia que le compete al legislador en punto con su estimación sobre el beneficio de su implementación para cumplir con dichos propósitos superiores.

6.14. Específicamente, teniendo en cuenta que, al tenor del artículo 150.23 de la Constitución, le corresponde al Congreso de la República expedir “las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos” , esta Corporación ha considerado que el legislador tiene una amplia libertad de configuración para determinar la manera como se impulsa la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público, los escenarios en los que ello es posible y las formas en las que pueden llegar a ser utilizadas las mismas en caso de estimarse pertinentes para la gestión del funcionamiento del Estado [176] .

6.15. En esta línea argumentativa, al controlar la constitucionalidad de normas en las que se ha optado por la implementación de las tecnologías en el sector público, esta Corte ha sostenido que ello “no se opone a los fundamentos de la Carta y, por el contrario, su objetivo se concentra en lograr una mejoría en la actividad que cumple la administración por medio de sus distintos organismos y entidades, promoviéndose así la aplicación de los principios de eficacia, economía y celeridad llamados a gobernar la función pública, y contribuyendo de este modo con la realización de los fines esenciales del Estado como son: el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes, y la promoción de la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” [177] .

6.16. Con todo, esta Corporación advierte que el margen de configuración del legislador para expedir normas que habiliten el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público encuentra límites en: (i) la prohibición de crear barreras de acceso a las autoridades que resulten insuperables para los destinatarios; (ii) la satisfacción de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, seguridad jurídica, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad propios del ejercicio de las funciones públicas;

(iii) la salvaguarda de las prerrogativas laborales y sociales de los trabajadores y contratistas, y, en general, (iv) el respeto de los principios esenciales del Estado Social de Derecho y de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

(ii) El margen de configuración normativa del legislador para fijar las reglas procedimentales de las actuaciones ante las autoridades 6.17. El debido proceso fue consagrado en los artículos 29 y 85 de la Constitución como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata, que rige para toda clase de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas [178] , disponiéndose que las mismas deberán estar sometidas a los procedimientos y requisitos legales y reglamentarios previamente establecidos, con el objetivo de asegurar la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales de los ciudadanos [179] .

6.18. En ese sentido, el debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio. Por lo tanto, la Corte, desde sus inicios [180] , ha expresado que “las situaciones de controversia que surjan de cualquier tipo de proceso, requieren de una regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos.” [181] 6.19.

Al respecto, este Tribunal ha indicado que componen el debido proceso, entre otras, las siguientes garantías: (i) conocer el inicio de la actuación, (ii) ser oído durante todo el trámite, (iii) ser notificado en debida forma, (iv) que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (v) que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) gozar de la presunción de inocencia, (vii) ejercer los derechos de defensa y contradicción, (viii) presentar pruebas y controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (xix) que las decisiones sean motivadas en debida forma, (x) impugnar la decisión que se adopte, y (xi) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración de las formas legales [182] .

6.20. En relación con la antepenúltima garantía, la Corte ha resaltado la importancia que “tiene para los ciudadanos que la Administración motive en debida forma los actos administrativos que expide, ya que constituye una garantía para los destinatarios del mismo en la medida en que pueden conocer las razones en las que se fundan las autoridades públicas al adoptar decisiones que afecten sus intereses generales o particulares.” [183] 6.21.

En este orden de ideas, esta Corporación ha reiterado que el debido proceso también implica garantizar la correcta producción de los actos administrativos [184] , razón por la cual comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses” [185] .

6.22. Ahora bien, esta Sala ha determinado que la ordenación de las reglas procedimentales, como desarrollo del derecho al debido proceso contemplado en el artículo 29 superior para las actuaciones administrativas y judiciales, es competencia del Congreso de la República de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución. En efecto, este Tribunal ha explicado que el legislador “cuenta con una amplia potestad de configuración para instituir las formas, con base en las cuales se ventilarán las diferentes controversias jurídicas que surjan entre las personas” [186] .

6.23. No obstante lo anterior, el referido margen de configuración del legislador para determinar las formas de las actuaciones judiciales y administrativas no es absoluto, puesto que debe “ejercitarse dentro del respeto a valores

fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria" [187] .

6.24. Así pues, esta Corte ha considerado que la legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad, comoquiera que "sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto" [188] .

6.25. En consecuencia, este Tribunal ha advertido que el legislador desconoce el mandato constitucional relativo al debido proceso cuando la ordenación de un aspecto del procedimiento se encuentre "excesivo y desproporcionado frente al resultado que se pretende obtener con su utilización" [189] , o se omita la inclusión de una regla que sea imperiosa para asegurar la satisfacción de las garantías que conforman dicho derecho [190] .

6.26. A partir de las consideraciones precedentes, que se tendrán como marco general de análisis, pasa la Corte a examinar si las medidas contenidas en los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 superan los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, incompatibilidad, no contradicción específica, proporcionalidad, necesidad, intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no discriminación.

(iii) Juicios de finalidad y necesidad fáctica 6.27. La Corte Constitucional estima que los artículos examinados del Decreto 491 de 2020 cumplen con las exigencias del juicio de finalidad , puesto que las medidas que contienen están dirigidas a impedir la extensión de uno de los efectos de las causas que dieron origen al estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020, como lo fue la afectación del desarrollo normal de las actividades a cargo del Estado.

6.28. En concreto, a través del Decreto 417 de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, con el propósito de enfrentar la grave calamidad pública originada por la propagación en el país del coronavirus COVID-19 [191] .

6.29. En la parte motiva de dicho acto normativo, se expuso que el referido riesgo epidemiológico implicó la adopción de medidas sanitarias como el aislamiento preventivo y el distanciamiento social [192] , las cuales afectaron el desarrollo normal de las actividades a cargo de las autoridades públicas, en tanto que su ejecución resultaba imposible materialmente bajo el paradigma existente de presencialidad, pues implicaría generar escenarios de contagio debido al contacto consecuente entre los usuarios y el personal del Estado [193] .

6.30. En este sentido, con el propósito de superar dicha afectación al desarrollo normal de las actividades de las autoridades, en los artículos controlados del Decreto 491 de 2020, se implementan un conjunto de "medidas de urgencia" orientadas a:

(i) Modificar temporalmente el paradigma de presencialidad de la prestación de los servicios a cargo de las autoridades, mediante la habilitación del uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para: (a) el desarrollo de las funciones de los servidores y contratistas del Estado, a través de la autorización de trabajo en casa y el uso de firmas electrónicas [194] ; y (b) la gestión de los procedimientos, por medio de la convalidación del envío de notificaciones y comunicaciones por vía electrónica y la realización de audiencias virtuales [195] .

(ii) Retomar las actividades de forma racional, teniendo en cuenta la necesidad de realizar cambios organizacionales para implementar el paradigma de virtualidad y permitir a los usuarios que se adapten al mismo. En este sentido, se: (a)

amplían los términos para atender las peticiones [196] , y se contempla (b) la posibilidad de suspender las actuaciones en sede administrativa, así como los trámites de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluida la conciliación a instancias de la Procuraduría General de la Nación [197] .

(iii) Evitar que la complejidad o la imposibilidad de desarrollar ciertos procedimientos con ocasión de las restricciones impuestas por causa de la pandemia deriven en la afectación de los intereses de los ciudadanos. Para el efecto, se ordena: (a) la validación del envío de copias simples vía correo electrónico para adelantar los trámites pensionales [198] , (b) la exoneración de la presentación del certificado de invalidez para el cobro de las mesadas respectivas [199] , y (c) la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias expedidas por autoridades que venzan durante la emergencia sanitaria y no puedan ser renovadas [200] .

(iv) Gestionar la selección del personal del sector público en medio de la pandemia a través de: (a) la potestad de ampliar el período institucional de los gerentes y directores de las Empresas Sociales del Estado por un mes [201] , y (b) la suspensión de los concursos de méritos [202] .

(v) Salvaguardar los derechos laborales del personal que presta sus servicios al Estado, por medio de la disposición de: (a) la continuidad de los contratos de vigilancia, aseo, cafetería, transporte y similares [203] , (b) el pago de salarios y honorarios a los servidores y contratistas [204] , y (c) el deber de las entidades de realizar el reporte a las aseguradoras de riesgos laborales correspondientes a las personas que prestan su fuerza laboral en la modalidad de trabajo en casa [205] .

6.31. Igualmente, esta Corporación considera que las anteriores medidas atienden al juicio de necesidad fáctica , porque, además de estar dirigidas a superar la afectación al desarrollo normal de las actividades de las autoridades con ocasión de la imposibilidad de adelantarlas de forma presencial por el riesgo sanitario que ello puede implicar, son idóneas para el efecto, toda vez que:

(i) Las medidas que habilitan la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público permiten que ciertas actuaciones se surtan a distancia sin mayores complejidades y, con ello, evitan la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

(ii) Las medidas que permiten la suspensión de las actuaciones en sede administrativa o amplían los plazos de ciertos trámites le otorgan a las autoridades un tiempo prudencial para realizar los ajustes requeridos para cumplir su objeto misional y retomar racionalmente sus actividades, ya sea implementado las tecnologías disponibles o estableciendo los protocolos para asegurar la atención presencial en los casos que la misma sea imprescindible.

(iii) Las medidas que simplifican o suprimen temporalmente ciertas exigencias de la administración impiden que los usuarios se vean perjudicados de forma excesiva por la imposibilidad de las autoridades de prestar sus servicios con normalidad.

(iv) Las medidas que buscan gestionar el personal de Estado en medio de la emergencia sanitaria evitan que se generen escenarios discriminatorios para algunos aspirantes a ingresar al servicio público, quienes, debido a las restricciones adoptadas para enfrentar la pandemia, podrían no encontrarse en igualdad de condiciones para atender los requerimientos exigidos en las distintas etapas de las convocatorias.

(v) Las medidas para salvaguardar el empleo en el sector público permiten que los trabajadores y contratistas del Estado devenguen sus salarios y honorarios en razón de la prestación del servicio mediante la modalidad de trabajo en casa o incluso de forma presencial, o ante el compromiso de adelantar, cuando sea posible, sus obligaciones una vez lo permita el levantamiento de las restricciones de la emergencia sanitaria.

6.32. Así pues, la Corte verifica que, en general, los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 cumplen con las exigencias de finalidad y necesidad fáctica, sin perjuicio del análisis que sobre el particular se realizará de cada

disposición al examinar el cumplimiento de los presupuestos de los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad.

(iv) Juicio de conexidad material externa 6.33. Esta Sala encuentra que las medidas contempladas en los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 son acordes con el juicio de conexidad material externa , puesto que las mismas están vinculadas directamente con la motivación del Decreto 417 de 2020, en el cual el Gobierno Nacional anunció que las adoptaría para superar la afectación que las directrices sanitarias dirigidas a enfrentar la pandemia causaron en el desarrollo normal de las actividades a cargo de las autoridades. En efecto:

(i) Por una parte, en los considerandos del Decreto 417 de 2020, se puso de presente la necesidad de garantizar "la prestación continua y efectiva de los servicios" a cargo de la autoridades por medio de la implementación de medidas con fuerza de ley que:

(a) "flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales";

(b) "habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos" ; (c) actualicen " el proceso administrativo (…) garantizando el debido proceso y el derecho de defensa" ;

y (d) protejan los derechos "del público en general y de los servidores públicos que los atienden" ; y (ii) De otra parte, en concordancia con lo anterior, en los articulados examinados del Decreto 491 de 2020, se dispuso: (a) la promoción del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la prestación del servicio público; (b) la ampliación de los términos de los procedimientos a cargo de autoridades administrativas, (c) la flexibilización y adecuación de ciertos trámites, incluidos los referentes al desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y (d) la protección laboral de las personas vinculadas al Estado.

(v) Juicios de motivación suficiente, incompatibilidad y conexidad material interna 6.34. Esta Corporación considera que las medidas adoptadas en los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 satisfacen los juicios de motivación suficiente e incompatibilidad , ya que, en la parte considerativa del mismo, el Gobierno Nacional:

(i) Por un lado, fundamentó el articulado a partir de una lógica deductiva, en la que, para empezar, puso de presente las bases generales de todas las medidas, y, luego, presentó los motivos específicos para justificar cada una de ellas; y (ii) Por otro lado, indicó las razones por las que las normas que se modifican o inaplican leyes son irreconciliables con el estado de emergencia.

6.35. Para una ilustración concreta de lo anterior, a continuación se sintetiza la línea argumentativa que subyace a la parte considerativa del acto normativo objeto de revisión.

6.36. Para empezar, en primer lugar, en la parte motiva del Decreto 491 de 2020, el Presidente de la República indicó que las medidas a adoptar encuentran fundamento en [206] :

(a) La atribución que el Constituyente le otorgó al Gobierno Nacional para expedir normas con fuerza de ley, en el marco de los estados de emergencia, como el declarado a través del Decreto 417 de 2020, a efectos de enfrentar la calamidad pública generada por el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

(b) La adopción de medidas por parte del Gobierno Nacional, como el distanciamiento social y el aislamiento de la población, con el propósito de enfrentar de manera efectiva la pandemia generada por la expansión mundial de coronavirus COVID-19, que también afectó a Colombia y generó que el Ministerio de Salud y Protección Social declarara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

(c) La obligación constitucional del Estado de asegurar que los servicios a cargo de las distintas las autoridades, en especial, los esenciales en medio de la pandemia, sean prestados de manera continua, permanente y efectiva, en tanto que de ello depende el ejercicio de algunos de los derechos fundamentales de las personas.

(d) La necesidad de establecer mecanismos que faciliten la prestación de los servicios a cargo de las autoridades mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con el fin de evitar la interacción personal entre los servidores públicos y los ciudadanos.

(e) La necesidad de flexibilizar la exigencia general de prestación de los servicios a cargo de las autoridades de forma presencial, con la finalidad de evitar el contacto social.

6.37. En segundo lugar, en la parte motiva del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional mencionó un conjunto de consideraciones específicas con las que pretende reforzar la justificación de las medidas. Así pues, frente a la implementación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para la gestión del sector público, la actualización y modificación de ciertos aspectos del procedimiento administrativo y de respuesta a las peticiones, la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias expedidas por autoridades, y la suspensión de ciertas exigencias para el reconocimiento y pago de pensiones, se hizo referencia a [207] :

(f) Las cifras sobre el número de los procedimientos administrativos que pueden adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante las autoridades del Estado (68.485), así como la modalidad por medio de la cual se tramitan los mismos (1.305 virtuales, 5.316 semipresenciales y 61.864 presenciales).

(g) La posibilidad de adelantar ciertas actuaciones por medio del uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar la efectividad del servicio público, permitiendo que los funcionarios y trabajadores del Estado desempeñen sus labores desde sus hogares.

(h) La insuficiencia de los términos e instrumentos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para garantizarles a las personas un procedimiento que permita una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada a sus peticiones, dadas las restricciones sanitarias actuales.

(i) La incapacidad de algunas entidades, especialmente del nivel territorial, para otorgarle a todos sus empleados las herramientas e infraestructura tecnológica necesaria para llevar a cabo sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, así como para adelantar los controles correspondientes.

(j) La imposibilidad de desarrollar algunas actividades de forma presencial con ocasión de las consecuencias derivadas de la pandemia, lo cual puede afectar la garantía de ciertos derechos fundamentales o la prestación de determinados servicios públicos.

6.38. En relación con las medidas para la actualización de la regulación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluida la conciliación extrajudicial a instancias de la Procuraduría General de la Nación, se mencionó [208] :

(k) La importancia de los métodos alternativos de resolución de conflictos, en tanto que constituyen herramientas eficaces, eficientes y económicas para garantizar el acceso a la justicia de la población colombiana.

(l) La suspensión de los términos judiciales en la mayoría de los procesos por disposición del Consejo Superior de la Judicatura. (m) La necesidad de actualizar los procedimientos de conciliación regulados en la Ley 640 de 2001, de insolvencia de persona natural no comerciante establecidos en la Ley 1564 de 2012, y de arbitraje y la amigable composición contemplados en la Ley 1563 de 2012, a fin de que puedan adelantarse por medios tecnológicos y virtuales.

(n) La necesidad de flexibilizar los términos para el desarrollo de los trámites a cargo de las autoridades, debido a las modificaciones que deben adoptarse para ajustar las condiciones físicas y humanas para su desarrollo a fin de cumplir con las restricciones implementadas para afrontar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19.

6.39. En torno a las medidas implementadas para la adecuada gestión de la selección de personal del sector público en medio del riesgo epidemiológico, se expuso:

(ñ) La obligación de asegurar el funcionamiento de los servicios indispensables para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

(o) La necesidad de garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos de selección para el ingreso al empleo público por mérito sin barreras discriminatorias de alguna índole.

6.40. Sobre las medidas para la protección de los derechos del personal del sector público en medio de la pandemia, se tomó nota de [209] : (p) Los datos referentes al número de servidores públicos (1.198.834) y contratistas del Estado (231.935).

(q) El deber constitucional del Estado de proteger el trabajo en condiciones dignas y justas. (r) La necesidad de garantizar que en razón de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

(s) Las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo dirigidas a que los gobiernos implementen los ajustes requeridos para proteger a los empleados, en especial, los requeridos para garantizar su salud y su remuneración.

6.41. Ahora bien, a partir del precedente análisis de la línea argumentativa que sirve de motivación suficiente del Decreto 491 de 2020 y para justificar la incompatibilidad de algunas de sus disposiciones con el ordenamiento ordinario, esta Corporación encuentra que las medidas que contiene también satisfacen el juicio de conexidad material interna , porque de la lectura de la misma se hace evidente que existe una relación de correspondencia lógica entre: (i) los considerandos generales y específicos del acto normativo enlistados en los literales (a) a (s), y (ii) los artículos 3° a 11 y 13 a 18 de su parte dispositiva, según se sintetiza en la siguiente tabla:

Artículos Considerandos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° y 11 (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g), (h), (i) y (j) 9° y 10 (a), (b), (c), (d), (e), (k), (l), (m) y (n) 13 y 14 (a), (b), (c), (d), (e), (ñ) y (o) 15, 16, 17 y 18 (a), (b), (c), (d), (e), (p), (q), (r) y (s) (vi) Juicio de intangibilidad 6.42.

Este Tribunal encuentra que los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 superan el juicio de intangibilidad , porque, en concordancia con los artículos 93 [210] y 214 de la Constitución, las medidas de urgencia que contienen dirigidas a garantizar la atención y prestación de los servicios a cargo de las autoridades del Estado, así como a proteger los derechos laborales en el sector público, dado su contenido y naturaleza, no tienen el alcance de:

(a) Suprimir las prohibiciones de esclavitud, servidumbre, trata de seres humanos, y de imposición penas de destierro, prisión perpetua y confiscación;

(b) Restringir los derechos a la vida, a la integridad personal, a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, a la libertad de conciencia, a la libertad de cultos, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a elegir y ser elegido, de los niños a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, a contraer matrimonio y a la protección de la familia, a no ser condenado a prisión por deudas, y al habeas corpus ;

(c) Modificar la concepción de los principios de legalidad, favorabilidad e irretroactividad en materia penal; o (d) Eliminar los mecanismos judiciales indispensables para la protección de dichos derechos, el cumplimiento de las

referidas prohibiciones y la satisfacción de los mencionados principios.

(vii) Juicio de necesidad jurídica 6.43. Esta Corte considera que el Decreto 491 de 2020, salvo lo que en su lugar se dirá en relación con el artículo 12, atiende a los requerimientos del juicio de necesidad jurídica , porque las facultades ordinarias de regulación reglamentaria con las que cuenta el Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 189.11 de la Constitución [211] , no le permitían expedir las medidas novedosas adoptadas en la parte dispositiva del acto normativo objeto de control, en tanto que las mismas, dado su contenido, están sujetas a reserva de ley.

6.44. En concreto, la regulación de la prestación de los servicios a cargo de las autoridades por medio de la modalidad de trabajo en casa (artículos 3°, 15 y 16), así como la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público, tales como el uso de diversos tipos de firmas electrónicas (artículo 11), son asuntos con reserva legal según lo dispuesto en los artículos 123 y 150.23 de la Carta Política.

6.45. De igual manera, la regulación de las formas en las que deben adelantarse los procedimientos es una competencia del legislador contemplada en el artículo 150.2 de la Constitución. En este sentido, se requería de la expedición de normas con fuerza de ley para: (i) modificar la forma de notificación y comunicación de los actos administrativos (artículo 4°), (ii) habilitar la suspensión de términos de las actuaciones en sede administrativa (artículo 6°), y (iii) actualizar los trámites de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluida la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación (artículos 9° y 10) [212] .

6.46. A su vez, las medidas contenidas en los artículos 7° (documentos necesarios para el reconocimiento y pago en materia pensional), 13 (facultad para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las empresas sociales del Estado) y 18 (reportes a las aseguradoras de riesgos), por tratarse de temas relacionados con el servicio de seguridad social, son asuntos reservados al legislador al tenor de los artículos 48, 49 y 150.23 de la Carta Política.

6.47. Asimismo, la ordenación de las materias contempladas en los artículos 8° (ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias), 14 (aplazamiento de los procesos de selección en curso), y 17 (continuidad de los contratos administrativos de servicios generales), le corresponde al legislador de conformidad con lo establecido en los artículos 333 (restricciones a la actividad económica y a la iniciativa privada), 125 (principio del mérito y sistema de carrera), y 150 -inciso 2°- (contratación pública) de la Constitución respectivamente.

6.48. Igualmente, la ampliación del término para atender algunas solicitudes (artículo 5°) es un asunto con reserva de ley estatutaria al tenor del literal a) del artículo 152 de la Constitución, por tratarse de la regulación del derecho fundamental de petición.

6.49. Sobre este último punto, cabe resaltar que, en los términos de los artículos 212 a 215 de la Carta Política y de la Ley 137 de 1994, la potestad legislativa del Presidente de la República en los estados de excepción no está sujeta a las restricciones derivadas de las reservas de ley estatutarias y orgánicas contempladas en los artículos 150 a 153 superiores, como lo ha explicado este Tribunal en las sentencias C-671 de 2015 [213] , C-158 de 2020 [214] y C-199 de 2020 [215] .

6.50. Por lo demás, la Corte estima que la necesidad jurídica de las disposiciones en examen del Decreto 491 de 2020 también se comprueba, a pesar de que algunas normas tengan parangón en la legislación vigente, en (i) las precisiones y especificaciones que contienen para ser aplicadas en medio de la emergencia sanitaria, y en (ii) el alcance de afectar las actuaciones de todas las autoridades públicas, lo cual no es común en el orden legal ordinario, en el que se regulan, por lo general, las materias por ramas del poder público, incluso por medio de diferentes tipologías de leyes.

(viii) Juicios de no contradicción específica y proporcionalidad 6.51. En esta oportunidad, teniendo en cuenta la diversidad temática de las medidas adoptadas en los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020, esta Corte procederá al estudio de los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad de los mismos de forma individual.

- Artículo 3°. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades mediante la modalidad de trabajo en casa 6.52. La prestación de los servicios a cargo de las diferentes autoridades del Estado se ha caracterizado por su presencialidad y, por consiguiente, las personas que laboran en las distintas entidades que lo conforman, por regla general, asisten a sus instalaciones con el propósito de desempeñar sus funciones, sin perjuicio del desarrollo de ciertos trabajos que, por su naturaleza, deben realizarse en campo.

6.53. Sin embargo, los avances en las tecnologías de las comunicaciones y de la información han permitido que la prestación de algunos servicios se concrete por medio de canales virtuales, así como que sea posible para algunos trabajadores del Estado desempeñar sus funciones sin asistir a las instalaciones de la entidad.

6.54. En relación con este último punto, cabe resaltar que, a través de la Ley 1221 de 2008 [216] , se permitió el teletrabajo en Colombia, incluso en el sector público, bajo el entendido de que el mismo es "una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo" [217] .

6.55. Al respecto, es pertinente mencionar que en el artículo 6° de dicho cuerpo normativo, se precisó que "una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual" .

6.56. Sobre el particular, el Ministerio del Trabajo ha explicado que la autorización del empleador para que una persona adelante de forma ocasional, temporal y excepcional sus funciones laborales por fuera de las sedes de la empresa o la entidad, ya sea desde su lugar de residencia o cualquier otro similar, se denomina trabajo en casa [218] .

6.57. Así las cosas, para este Tribunal es claro que no puede confundirse la modalidad de teletrabajo y la autorización de trabajo en casa, puesto que la primera se trata de una forma de relación laboral con unas obligaciones especiales para las partes contempladas en la Ley 1221 de 2008, en cambio, la segunda es meramente una habilitación al empleado para que desempeñe transitoriamente sus funciones por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato respectivo.

6.58. Ahora bien, esta Sala llama la atención sobre el hecho de que el Constituyente de 1991 no prohibió ninguna modalidad de trabajo en el sector público, ni estableció su preferencia sobre alguna de ellas, pero, como se explicó páginas atrás, sí ordenó la necesidad de que se garantice la prestación adecuada, continua y efectiva de los servicios a cargo de las distintas autoridades, en especial, de aquellos esenciales para la comunidad y para la garantía de los derechos fundamentales de los residentes en el país.

6.59. En consecuencia, la Corte estima que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 150.23 de la Constitución, el legislador está facultado para determinar la modalidad de trabajo bajo la cual los servidores del Estado y los particulares que desempeñen funciones públicas deben cumplir con sus funciones y compromisos, siempre que la regulación que se adopte garantice la prestación adecuada, continua y efectiva de los servicios a cargo de las autoridades.

6.60. En este orden de ideas, esta Sala considera que el artículo 3° del Decreto 491 de 2020 cumple con el juicio de no contradicción específica , puesto que ante la inexistencia de una disposición superior concreta que regule la modalidad de prestación de servicios por parte de los empleados y contratistas del Estado, se optó por autorizar legalmente el trabajo en casa en razón de las circunstancias extraordinarias que atraviesa el país debido a la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

6.61. Específicamente, la autorización a las entidades del Estado para que puedan consentir que su personal cumpla con sus funciones y compromisos a través de la modalidad de trabajo en casa, utilizando para el efecto las tecnologías de la información y las comunicaciones, busca la satisfacción de una finalidad legítima, como lo es asegurar la prestación de los servicios a cargo de las autoridades en medio de las restricciones sociales adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

6.62. A su vez, la medida que subyace al artículo 3° del Decreto 491 de 2020, es una autorización adecuada para lograr dicho objetivo, en tanto que la habilitación para que los servidores y contratistas del Estado puedan desempeñar sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, permite que adelanten determinadas labores que contribuyan a la prestación adecuada de los servicios a cargo de las autoridades y, a su vez, disminuye el contacto social entre los funcionarios y los usuarios.

6.63. Adicionalmente, la habilitación del trabajo en casa del personal del Estado es una medida necesaria, puesto que ante el riesgo sanitario generado por la expansión de coronavirus COVID-19 en el país, el desempeño de las funciones por parte de los servidores y contratistas del Estado de forma presencial, como se venía realizando en las sedes de las entidades, resulta peligroso desde una perspectiva de salud pública, porque se podrían propiciar múltiples puntos de contagio.

6.64. De igual forma, al tratarse de una medida transitoria y restringida por las necesidades del servicio, es razonable que no se modifiquen las relaciones contractuales respectivas para adecuarlas a la modalidad de teletrabajo, sino que se opte por la autorización de trabajo en casa, cuya naturaleza es temporal y no altera las condiciones de la relación jurídica, incluidos los derechos laborales y las garantías sociales.

6.65. Por lo demás, esta Corte toma nota de que la habilitación a las autoridades públicas para que su personal desempeñe sus funciones a través de la modalidad de trabajo en casa es proporcional, porque a efectos de garantizar la prestación de los servicios a cargo del Estado, se estipula que:

(i) Cuando no se cuente con las tecnologías de la información y de las comunicaciones requeridas para autorizar la modalidad de trabajo en casa de sus empleados y contratistas, la autoridad respectiva deberá continuar con la prestación del servicio de manera presencial.

(ii) No se podrá suspender la prestación de forma presencial de los servicios que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

(iii) Cuando el servicio se tenga que prestar de manera presencial, las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias.

(iv) La suspensión de la prestación del servicio de forma presencial no podrá extenderse más allá de la vigencia de la emergencia sanitaria. (v) A pesar de que por razones sanitarias se pueden llegar a suspender, total o parcialmente, el desarrollo de ciertas actividades presenciales, las autoridades deben privilegiar la prestación de los servicios esenciales y los relacionados con el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

(vi) Las autoridades deben publicar en su página web la información sobre la modalidad a través de la cual prestarán sus servicios, así como los mecanismos tecnológicos mediante los cuales gestionarán las peticiones.

6.66. Ahora bien, a fin de atender a las intervenciones ciudadanas presentadas frente al artículo 3°, en primer lugar, esta Sala considera que, aunque no se puede negar que la prestación de los servicios de las autoridades por medios virtuales puede ser una barrera de acceso para algunos ciudadanos, lo cierto es que la utilización de la tecnología en el sector

público busca superar un obstáculo mayor, como lo es la imposibilidad de adelantar las actividades de forma presencial ante el riesgo sanitario que ello implicaría en medio de la pandemia para los usuarios y funcionarios.

6.67. Así pues, a pesar de que el uso de herramientas virtuales puede derivar, en algunos eventos, en la afectación del derecho al acceso a la administración pública, la Corte observa que el fin de la norma examinada no es suprimir la atención presencial que eventualmente garantizaría dicha prerrogativa, sino atenuar una calamidad mayor que afecta a toda la sociedad, pues, por razones sanitarias, no es posible que los usuarios y funcionarios acudan de forma ordinaria a las sedes de las entidades del Estado.

6.68. Con todo, este Tribunal llama la atención de que la habilitación de trabajo en casa lleva implícito para las autoridades el deber de garantizar el acceso a la administración pública de los usuarios, incluso cuando la totalidad de las actuaciones se desarrollen por medio de las tecnologías, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7.8. y 53 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en dichos eventos las entidades deberán “asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos” .

6.69. Además, la Corte resalta que a fin de evitar que la barrera implícita al uso de las tecnologías no afecte a los ciudadanos frente a la oportunidad de acceder a las actividades más importantes que adelanta el Estado en medio de la pandemia, en el artículo 3° se aclaró que:

(i) Se debe garantizar la prestación presencial de los servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como los indispensables para el funcionamiento del Estado.

(ii) Si bien es posible que por razones de salud pública se suspendan ciertas actividades, las autoridades debe privilegiar la prestación presencial de los servicios: (a) esenciales, (b) necesarios para la atención de la emergencia sanitaria, y (c) mantener el aparato productivo empresarial.

6.70. Así pues, el cuestionamiento ciudadano al artículo 3° dirigido a que declare su inexequibilidad y se impida el trabajo en casa de los funcionarios y contratistas del Estado para garantizar el acceso a la administración, no está llamado a prosperar, pues la medida que contiene dicha disposición es razonable para salvaguardar la salud de los usuarios y de los trabajadores del Estado, así como para contribuir a la no expansión del coronavirus COVID-19.

6.71. En segundo lugar, este Tribunal estima imperioso precisar que la autorización a los funcionarios y contratistas del Estado para adelantar sus funciones y compromisos mediante la modalidad de trabajo en casa, no habilita a las autoridades para apartarse de las exigencias constitucionales y legales que regulan sus actividades, las cuales deben seguir cumpliendo so pena de incurrir en las responsabilidades correspondientes.

6.72. En consecuencia, cuando una actuación administrativa no pueda ser adelantada de manera razonable y adecuada por medios virtuales conforme a la normatividad vigente, la Corte estima que la administración está en la obligación de examinar si resulta pertinente suspender su trámite, como lo habilita el artículo 6° del Decreto 491 de 2020, o proseguir con el mismo de forma presencial, siempre que se adopten las medidas sanitarias pertinentes.

6.73. En tercer lugar, la Corte advierte que el parágrafo del artículo 3°, al establecer que “en ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial” , no está impidiendo el ejercicio del derecho a la huelga, pues, en el contexto de la norma, simplemente se está aclarando que la habilitación general de trabajo en casa para los servidores y contratistas del Estado no aplica para un grupo de funcionarios por razones del servicio, quienes deben continuar laborando de forma presencial bajo las condiciones jurídicas ordinarias.

6.74. En este sentido, este Tribunal toma nota de que el derecho a la huelga de los trabajadores y contratistas que deben prestar sus servicios de forma presencial no muta en razón de la norma en examen, pues el mismo puede ser ejercido de conformidad con la legislación vigente, que establece claros límites para las personas que se desempeñan en sectores relacionados con los servicios públicos esenciales.

- Artículo 4°. Notificación y comunicación de actos administrativos de forma electrónica 6.75. El artículo 209 de la Constitución consagra el principio de publicidad en la función administrativa. Al respecto, este Tribunal ha señalado que dicho axioma se concreta en dar a conocer, a través de medios idóneos, las actuaciones a (i) las partes y terceros interesados en las mismas para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, así como a (ii) toda la comunidad a fin de asegurar la transparencia y participación ciudadana, salvo en aquellos casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de trámites sometidos a reserva.

6.76. Sobre el particular, esta Corporación ha explicado que la satisfacción del principio de publicidad, considerado como un mandato de optimización que "depende de las posibilidades fácticas y jurídicas concurrentes" [219] , es un deber del legislador, el cual tiene un amplio margen de configuración para determinar los medios adecuados para cumplir con dicho axioma en los términos del artículo 150.23 de la Carta Política [220] .

6.77. Una de las formas en las que se concreta el principio de publicidad es a través de las notificaciones y las comunicaciones de los actos administrativos, pues por medio de ellas se pone en conocimiento de los sujetos interesados las decisiones emanadas de las autoridades, y comienzan a contabilizarse los términos para su ejecutoria y la interposición de los recursos respectivos.

6.78. En este sentido, esta Corte ha expresado que la satisfacción del principio de publicidad es de suma importancia para salvaguardar el derecho al debido proceso, porque de su correcta optimización depende que los individuos tengan la posibilidad de conocer las decisiones que los afectan o benefician y, por consiguiente, estén en la capacidad de determinar las acciones que estimen pertinentes para gestionar sus intereses, ya sea por la misma vía administrativa o a través de los medios judiciales [221] .

6.79. En esta oportunidad, la Sala resalta que a efectos de poner en conocimiento de los interesados las actuaciones y decisiones de las autoridades, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se contemplan las siguientes reglas directivas:

(i) Los actos administrativos de carácter general deben ser publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales. (ii) Las actuaciones administrativas y los actos administrativos de carácter particular deben ser notificados a los directamente interesados, por medio de los diferentes métodos establecidos para el efecto (personal, aviso, electrónico, estrados, etc.).

(iii) Las actuaciones administrativas de carácter particular deben ser comunicadas a los terceros interesados, por medio de los de los diferentes métodos establecidos para el efecto (envío de comunicación a la dirección de residencia, al correo electrónico, etc.) [222] .

(iv) Las notificaciones y publicaciones se realizan a través de métodos principales, de naturaleza presencial, y supletorios, de carácter electrónico.

6.80. En relación con este último punto, es pertinente mencionar que el referido estatuto determina que los actos administrativos generales, por regla general, deberán ser publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según sea el caso; empero, de manera excepcional, se autoriza su divulgación mediante la "fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando" [223] .

6.81. A su vez, en torno a los actos administrativos particulares se dispone que, en principio, deberán ser notificados personalmente al interesado mediante el envío de una citación a la dirección, número de fax o correo electrónico que conste en el expediente, para que asista a una diligencia en la que se le entregue copia del documento respectivo. Lo anterior, siempre que no se trate de aquellos casos en los que la decisión correspondiente es adoptada en el marco de una audiencia, pues en tales eventos la determinación proferida se entiende puesta en conocimiento de los interesados por estrados.

6.82. Sin embargo, también se contempla que los actos administrativos de carácter particular pueden ser notificados a las personas por medio de correo electrónico, cuando lo autoricen, o se trate de una convocatoria pública en la que se haya dispuesto el uso de dicha herramienta como canal de comunicación [224] .

6.83. Adicionalmente, cuando no sea posible poner en conocimiento del interesado un acto administrativo a través de los métodos señalados, se indica que procede la notificación por aviso, el cual se debe publicar en la página electrónica y en un lugar de acceso público de la respectiva entidad.

6.84. De otra parte, en cuanto los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos, se determina que "se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco días siguientes a la correspondiente anotación" [225] .

6.85. Por lo demás, a modo de directriz general, se estipula que a efectos de garantizar la igualdad de acceso a la administración cuando se adelanten los procedimientos y trámites administrativos a través de las tecnologías de la comunicación y la información, la autoridad respectiva debe asegurar a los usuarios los mecanismos suficientes y adecuados para el acceso gratuito a los medios electrónicos o, en su defecto, permitir el uso alternativo de otros procedimientos [226] .

6.86. Ahora bien, con ocasión de las medidas de salud pública adoptadas para enfrentar la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, en el artículo 4° del Decreto 491 de 2020, se estableció que mientras dure la emergencia sanitaria "la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos" . A efectos de implementar dicha norma, se aclara que:

(i) "En todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización".

(ii) Frente a "las actuaciones administrativas que se encuentren en curso (…), los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones" , para lo cual las "autoridades (…) deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones" correspondientes" .

6.87. Además, con el fin de salvaguardar el derecho al debido proceso, en dicha disposición se señala que: (i) "El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración" .

(ii) "En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011" .

6.88. Finalmente, en el parágrafo del artículo 4° se precisa que las reglas precedentes no aplican para la notificación de los actos de inscripción y registro que se realizarán con base en lo dispuesto en la normatividad ordinaria, es decir, según el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6.89. A fin de determinar la conformidad con la Carta Política del artículo 4° del Decreto 491 de 2020, este Tribunal estima necesario resaltar que las reglas ordinarias de notificaciones y comunicaciones de los actos administrativos buscan satisfacer principalmente el principio de publicidad y, con ello, los derechos al debido proceso, de petición e igualdad, ya que, ateniendo a las condiciones generales de vida de la población colombiana, disponen:

(i) La entrega física de una copia del acto administrativo al interesado o su publicación en el Diario Oficial, pues son los medios tradicionales que, en principio, permiten que la mayoría de las personas puedan conocer de las decisiones que las afectan.

(ii) El uso de las tecnologías como una opción para notificar y comunicar los actos administrativos, pero limitan su utilización a situaciones específicas, bajo el entendido de que para algunas personas no es posible acceder fácilmente a las mismas y, en consecuencia, se pueden constituir en barreras para conocer las determinaciones de la administración [227] .

6.90. Con todo, la Corte advierte que las restricciones sanitarias adoptadas para enfrentar la pandemia han derivado en que los anteriores presupuestos pierdan parcialmente su fundamento, ya que directrices como el aislamiento social, las limitaciones de aforo de ciertos lugares o las suspensión del servicio de transporte intermunicipal, han impedido que las personas puedan asistir a las sedes de las entidades a efectos de ser notificadas o comunicadas, por medios presenciales, de las decisiones que adopta la administración frente a sus intereses.

6.91. Por lo anterior, la Sala evidencia que las reglas temporales contenidas en el artículo 4°, que privilegian la notificación y comunicación de los actos administrativos por medios electrónicos resultan, en principio, proporcionales en las actuales condiciones, porque las mismas:

(i) Persiguen la finalidad legítima de satisfacer el principio de publicidad en medio de las restricciones sanitarias adoptadas para enfrentar la pandemia, que implican el aislamiento preventivo obligatorio de algunos sectores de la sociedad y el distanciamiento social.

(ii) Son adecuadas para lograr dicho objetivo, en tanto que ante los avances tecnológicos es posible que las personas puedan conocer el contenido de un acto administrativo, sin que les sea entregada una copia física del mismo.

(iii) Son necesarias ante la imposibilidad de que los actos administrativos sean puestos en conocimiento de los interesados a través de métodos que impliquen el contacto entre los individuos, como ocurre con la notificación personal.

(iv) Si bien establecen como directriz principal el uso de los medios electrónicos con el fin de poner en conocimiento de los interesados las decisiones de la administración y con ello pueden constituirse en barreras de acceso a la administración, lo cierto es que se dispuso que la notificación de las determinaciones: (a) solo se entenderá realizada cuando exista certificación de que las mismas fueron conocidas por el administrado, así como que (b) en caso de no ser posible el uso de las tecnologías para el efecto se debe seguir el procedimiento ordinario, es decir, el presencial.

6.92. Sin embargo, esta Corporación observa que a pesar de que la regulación en torno a la notificación y comunicación electrónica de los actos administrativos satisface el criterio de proporcionalidad, pues establece el uso de mecanismos ordinarios de forma subsidiaria, las medidas contempladas para implementarla revisten de problemas de constitucionalidad.

6.93. En concreto, un análisis de la parte final del inciso primero [228] y de la primera parte del inciso segundo [229] , permite evidenciar que, a efectos de implementar las notificaciones y comunicaciones electrónicas, se exige a los

usuarios, sin ninguna excepción, suministrar una dirección de correo electrónico para iniciar las actuaciones administrativas o para continuar con las mismas, con lo cual se establece una barrera de acceso a las autoridades.

6.94. En consecuencia, teniendo en cuenta que en las circunstancias actuales derivadas de la pandemia no es irrazonable utilizar la notificación y comunicación electrónica de los actos administrativos y que para facilitar la implementación de dicha directriz se requiere tener la información sobre la dirección de correo electrónico del usuario, este Tribunal considera necesario modular el artículo 4° a fin de evitar que dicha exigencia se convierta en una barrera de acceso a la administración pública para aquellas personas que no tienen acceso a los medios tecnológicos.

6.95. Para el efecto, la Sala toma nota de que en cuando en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se autoriza el uso de medios electrónicos para los trámites y la gestión de peticiones, se condiciona la habilitación a "permitir el uso de medios alternativos" para quienes no tengan acceso a las tecnologías.

6.96. En esta misma línea, en la parte resolutiva de la presente sentencia, esta Corporación declarará la exequibilidad condicionada del artículo 4°, bajo el entendido de que ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos, por ejemplo, a través de una llamada telefónica, el envío de un mensaje de texto o de voz al celular o un aviso por una estación de radio comunitaria.

- Artículo 5°. Ampliación de los términos para atender las peticiones 6.97. El artículo 23 de la Constitución establece que "toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución" , así como indica que se "podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales" .

6.98. Sobre el particular, esta Sala ha resaltado que el derecho de petición es determinante para "la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa" , ya que "mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión" [230] .

Igualmente, a partir de la consagración constitucional, este Tribunal ha explicado que el núcleo esencial del derecho de petición se circunscribe a:

"(i) la formulación de la petición; (ii) la pronta resolución, (iii) respuesta de fondo, y (iv) la notificación al peticionario de la decisión".

6.99. En relación con la pronta resolución, esta Corte ha señalado que "las autoridades y particulares tienen la obligación de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que este exceda el tiempo legal" [231] .

Al respecto, esta Corporación ha explicado que le corresponde al legislador estatutario [232] , de conformidad con el artículo 152 de la Constitución, establecer el término de respuesta de las solicitudes de forma razonable y proporcionada en función de la complejidad de los asuntos, así como precaviendo que la autoridad pública cuente con la posibilidad real de atender las solicitudes en los términos concedidos [233] .

6.100. En desarrollo de dicho mandato constitucional, el Congreso de la República expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [234] , en el cual se fijó como término general de oportunidad para la resolución de las peticiones el plazo de 15 días, sin perjuicio de las normas especiales que dispongan otros tiempos, como el lapso de 10 días para atender las solicitudes de información y documentos o de 30 días para solucionar las consultas [235] .

6.101. Adicionalmente, teniendo en cuenta la importancia de las peticiones para la realización de otros bienes constitucionales, en el mismo estatuto, el legislador dispuso que [236] :

(i) “Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado”.

(ii) “Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición”.

(iii) “Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente” . 6.102. Por lo demás, es pertinente mencionar que en los artículos 32 y 33 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se regula el derecho de petición ante particulares, estableciéndose que, salvo norma especial, se aplicarán las mismas disposiciones que a las autoridades en tanto sean compatibles. De igual forma, se aclara que las solicitudes pueden presentarse ante: (i) “organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes” , (ii) “personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario” ; y (iii) “las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios” .

6.103. Al respecto, este Tribunal estima necesario poner de presente que las disposiciones vigentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo referentes a la ordenación del derecho de petición corresponden las normas introducidas por la Ley Estatutaria 1755 de 2015 [237] , que sustituyeron los artículos 13 a 33 originales de dicho estatuto (Ley 1437 de 2011 [238]), debido a que estos últimos fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-818 de 2011 [239] , al constatar que no atendieron a la reserva de ley estatutaria contemplada en el literal a) del artículo 152 superior, en tanto que habían sido expedidos como legislación ordinaria a pesar de regular una prerrogativa fundamental.

6.104. En este contexto, la Sala observa que en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 se contempló la ampliación de los términos para contestar las peticiones consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, de la siguiente forma:

Término general para resolver peticiones Art. 14 CPACA: 15 días Art. 5° Dto. 491/20: 30 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).

Término para resolver peticiones de documentos y de información Art. 14 CPACA: 10 días Art. 5° Dto. 491/20: 20 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).

Término para resolver peticiones referentes a consultas Art. 14 CPACA: 30 días Art. 5° Dto. 491/20: 35 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).

Ampliación de términos ante la imposibilidad de resolver la petición Art. 14 CPACA: plazo razonable que defina la entidad, el cual, en todo caso, no podrá exceder del doble de los términos expuestos, con lo cual la respuesta a la petición puede llegar a tardarse hasta 30, 20 y 60 días dependiendo el tipo de solicitud.

Art. 5° Dto. 491/20: plazo razonable que defina la entidad, el cual, en todo caso, no podrá exceder del doble de los términos expuestos, con lo cual la respuesta a la petición puede llegar a tardarse hasta 60, 40 y 70 días dependiendo el tipo de solicitud. Lo anterior no aplica para las peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales, frente a

las cuales se aplican los términos del artículo 14 del CPACA, al igual que en torno a los aspectos no regulados específicamente.

6.105. A fin de determinar la constitucionalidad del artículo 5°, inicialmente, esta Sala considera necesario detenerse a analizar las condiciones que deben cumplirse para que mediante un decreto legislativo se modifique una ley estatutaria y, luego, verificar que las mismas se cumplan en este caso.

6.106. En el orden expuesto, para empezar, esta Corporación resalta que la reserva de ley estatutaria es una técnica de ordenación que se utilizó en la Carta Política de 1991 para "liberar el texto constitucional de la regulación detallada de ciertos asuntos importantes" para la sociedad [240] , delegando su regulación al Congreso de la República. En efecto, un estudio de las gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente permite observar que las leyes estatutarias fueron concebidas como " una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables que no pueden cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución " [241] .

6.107. En este sentido, en los artículos 112, 152 y 214 de la Carta Política se dispone que, a través de leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (i) los derechos y deberes fundamentales de las personas, así como los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; (iv) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana;

(v) los estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. 6.108. A su vez, en el artículo 153 de la Constitución se establece un procedimiento legislativo especial para la expedición de las leyes estatutarias, puesto que:

(i) se exige para su aprobación mayorías absolutas en las cámaras; (ii) se dispone que su trámite debe adelantarse dentro de una sola legislatura; y (iii) se establece que el proyecto antes de su sanción presidencial será objeto de control previo de constitucionalidad.

6.109. Sobre el particular, este Tribunal ha explicado que, "como se observa, se trata de materias que comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1° y 2° de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado. De modo que imprimirle rigurosidad a la aprobación de la regulación de dichas materias y, además, mayor jerarquía a las leyes que las consagren, son medios idóneos para lograr la efectividad de los derechos constitucionales, la salvaguarda de un orden justo, así como la existencia de un sistema democrático y participativo" [242] .

6.110. Así pues, puede sostenerse que la existencia de la reserva de ley estatutaria se fundamenta: (i) Por un lado, en la necesidad de que la regulación de las referidas materias, dada su importancia para el sistema democrático y la vigencia de los derechos humanos, sea expedida con el mayor debate y consenso posible a fin de que tenga una vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico; y (ii) Por otro lado, en la posibilidad de que las mismas puedan llegar a ser utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad de las demás normas que integran el sistema normativo.

6.111. En relación con el primer punto, en la Sentencia C-007 de 2017 [243] , esta Sala reiteró que " el fundamento de la cualificación especial y rigurosa de estas leyes recae en tres argumentos: (i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere un alto grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; (ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, (iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política" [244] .

6.112. En torno al segundo punto, este Tribunal ha explicado que las leyes estatutarias forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, con lo cual constituyen parámetros de control de las demás disposiciones del ordenamiento jurídico [245] .

6.113. Ahora bien, con base en las anteriores consideraciones, cabe preguntarse si el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades legislativas derivadas de la declaratoria de un estado de excepción, está facultado para expedir, modificar, suspender o derogar normas con rango de ley estatutaria.

6.114. A fin de solucionar dicha cuestión, la Sala Plena de la Corte toma nota de que la voluntad del Constituyente fue que en tiempo de normalidad la legislación estatutaria fuera expedida por el Congreso de la República, comoquiera que:

(i) En artículo 153 de la Carta Política se establece que "la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso".

(ii) Si bien el Presidente de la República puede ejercer la función legislativa por delegación a través de una ley de facultades extraordinarias expedida por el Congreso de la República, lo cierto es que tal habilitación no puede ser conferida para expedir leyes estatutarias de conformidad con el artículo 150.10 de la Constitución.

6.115. Las anteriores reglas han sido justificadas por esta Corporación: (i) en el mandato de que el Congreso de la República, en su calidad de foro por excelencia de la democracia, sea la autoridad que regule de forma permanente los asuntos más sensibles del Estado Social de Derecho, así como (ii) en el imperativo de que dicho deber no sea traslado al Gobierno Nacional, en tanto que ello implicaría un desequilibro de los poderes, máxime en un sistema presidencial como el colombiano.

6.116. No obstante lo anterior, este Tribunal advierte que en tratándose de la expedición de legislación por parte del Presidente de la República en virtud de la declaración de un estado de excepción, no existe una norma superior que le impida al Jefe de Estado expedir, modificar, suspender o derogar normas con fuerza de ley estatutaria.

6.117. En concreto, una lectura detenida de los artículos 150 a 153 de la Constitución, le permite a la Corte evidenciar que el destinatario de la reserva de ley estatutaria es el Congreso de la República, toda vez que es la autoridad a quien el Constituyente: (i) le ordenó tramitar, mediante unas reglas de procedimiento especiales, la expedición de las normas sobre ciertos asuntos específicos identificados como estatutarios, y (ii) le prohibió delegar tal labor en favor del Presidente de la República mediante leyes de facultades extraordinarias.

6.118. De igual forma, a partir de una revisión de los artículos 212 a 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994, este Tribunal encuentra que en ninguna disposición se contempla la extensión de la mencionada reserva al Presidente de la República cuando expide decretos legislativos en el marco de los estados de excepción, puesto que la única norma asimilable es el artículo 58 de dicho cuerpo legal, en el que se dispone que "esta ley estatutaria no podrá ser, en ningún caso, suspendida por un decreto legislativo dictado durante los Estados de Excepción, y sólo podrá ser modificada por los procedimientos previstos en la Constitución por una ley estatutaria" .

6.119. Así las cosas, esta Corporación estima que prima facie el Gobierno Nacional por medio de decretos legislativos puede llegar a expedir normas con rango legal estatutario, siempre que no altere las disposiciones contempladas en la Ley 137 de 1994. Al respecto, este Tribunal considera que tal posibilidad resulta razonable en la medida de que ante situaciones excepcionales la existencia de una prohibición absoluta en tal sentido podría llegar a impedir la realización de principios constitucionales.

6.120. Sin embargo, esta Sala considera que la posibilidad de que el Presidente de la República pueda expedir normas de rango estatutario por medio de decretos legislativos es restringida, pues tal autorización no solo está sujeta a los límites propios de la legislación excepcional, es decir, en el caso del estado de emergencia el cumplimiento de los exigentes

requerimientos que han sido incorporados en los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, explicados paginas atrás, sino que además debe sujetarse a ciertos parámetros que se derivan del especial carácter que tiene la legislación estatutaria.

6.121. En este sentido, la Corte resalta que, dado el carácter transitorio del estado de emergencia, las normas de rango estatutario que puede expedir el Presidente de la República a través de un decreto legislativo, en cumplimiento de las exigencias de los referidos juicios:

(i) No pueden sustituir o modificar con carácter permanente la legislación estatutaria. Sólo pueden tener vigencia temporal, porque las medidas que se adoptan al amparo de los estados de excepción deben ser las estrictamente necesarias para superar la situación pasajera que originó el mismo, por lo que no sería justificable que se altere de forma permanente la regulación relacionada con las materias propias de la reserva en comento. En consecuencia, se descarta la posibilidad de incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que enmienden de manera indefinida o deroguen leyes estatutarias.

(ii) Deben estar dirigidas a permitir la optimización de los principios que subyacen a la legislación estatutaria existente, ante la imposibilidad de satisfacerlos con la misma intensidad de forma racional con ocasión de las condiciones fácticas del momento. Por consiguiente, en ningún caso se pueden adoptar disposiciones que anulen la esencia de los mandatos estatutarios.

(iii) Tienen que superar un análisis de proporcionalidad en un nivel estricto, comoquiera que los asuntos sujetos a reserva estatutaria son de suma importancia en el ordenamiento jurídico y cualquier modificación de su regulación debe atender a la satisfacción de un principio superior que resulta, bajo las condiciones que dieron origen al estado de excepción, de mayor trascendencia desde una perspectiva constitucional.

6.122. A este respecto, la Corte deja constancia de que la referida posición no es novedosa, pues encuentra un precedente reciente en la Sentencia C-671 de 2015 [246] , en la que esta Corte avaló que el Decreto Legislativo 1773 de 2015 [247] suspendiera temporal y geográficamente la aplicación de la Ley Estatutaria 996 de 2005 [248] , referente a la prohibición de celebrar convenios interadministrativos cuatro meses antes de las elecciones, al advertir que dicho acto normativo del Gobierno Nacional superaba las exigencias de los juicios establecidos en la jurisprudencia constitucional para controlar la legislación excepcional, en especial, el criterio de proporcionalidad, así:

“(…) surge la pregunta: ¿ el legislador extraordinario puede suspender temporal y geográficamente la aplicación de un enunciado contenido en una Ley Estatutaria sobre Garantías Electorale s? Una primera interpretación conduciría a negar dicha posibilidad. Una revisión del sistema de fuentes creado por la Constitución de 1991 evidencia que fue la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente que la facultad con que cuenta el Gobierno Nacional para decretar un estado de excepción, así como los decretos legislativos proferidos al amparo del mismo, se encuentran formal y materialmente limitados por la Constitución y lo previsto en una Ley Estatutaria (…).

Una segunda interpretación, que será la acogida por la Corte, consiste en ponderar , por un lado, las imperiosas razones humanitarias de protección de los derechos fundamentales de una población particularmente vulnerable (i.e. repatriados, expulsados, deportados y retornados), derivadas de comportamientos considerados como violaciones graves a los derechos humanos (expulsiones colectivas); y por el otro, la existencia de una garantía electoral (prohibición de celebrar convenios interadministrativos cuatro meses antes de las elecciones), destinada a garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades en las competencias electorales (…).

En este contexto, la Corte considera que, luego de un ejercicio de ponderación entre el derecho que le asiste a cientos de familias de recibir prontamente una ayuda humanitaria y la garantía electoral de prohibir la celebración de convenios

interadministrativos cuatro (4) meses antes de las elecciones, prevalece el primero. Téngase presente que no se trata realmente de derogar o modificar el contenido de una Ley Estatutaria mediante un decreto legislativo – lo cual vulneraría abiertamente la Constitución-, sino de inaplicar de manera temporal y en un ámbito geográfico específico, una prohibición estatutaria específica, con miras a garantizar la pronta y efectiva entrega de ayuda humanitaria a las referidas poblaciones ”.

6.123. En esta misma línea, recientemente, en las sentencias C-158 de 2020 [249] y C-199 de 2020 [250] , esta Corporación estimó que la “competencia que el artículo 215 de la Constitución le atribuye al Presidente de la República, así como las normas que la desarrollan –que se contienen en la Ley 137 de 1994–, le permite “dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Esta competencia no excluye la potestad del Presidente para modificar cualquier tipo de ley (…), siempre que se cumpla aquella relación y se satisfagan los 10 juicios materiales” [251] .

6.124. En suma, no es per se contrario a la Carta Política la modificación o suspensión de normas estatutarias por medio de disposiciones contenidas en decretos legislativos, pero tal posibilidad es extraordinaria y debe caracterizarse por ser transitoria, así como por atender a las exigencias de los juicios decantados por la jurisprudencia constitucional para controlar la legislación excepcional, en especial, los requisitos del criterio de proporcionalidad.

6.125. Con base en lo anterior, esta Corporación encuentra que la ampliación transitoria de los términos para atender las peticiones contemplada en el artículo 5° es conforme a la Constitución, porque si bien es una medida que modifica una norma estatutaria, como lo es el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [252] , lo cierto es que lo hace de forma temporal a fin de permitir el ejercicio racional del derecho fundamental de petición regulado en la misma, respetando el criterio de proporcionalidad, según se explica a continuación.

6.126. Efectivamente, la medida estudiada persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

6.127. En concreto, este Tribunal evidencia que la ampliación de los términos para atender las peticiones le otorga tiempo de gracia a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar, en algunos eventos, adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.128. Igualmente, esta Corte estima que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones ordinarias, debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones de salud pública.

6.129. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere de un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

6.130. Por último, esta Sala evidencia que la ampliación de términos para atender peticiones es una medida proporcional en sentido estricto, porque un parangón entre los bienes en tensión permite evidenciar que no se trata de una determinación arbitraria.

6.131. Específicamente, por un lado, se pretende satisfacer un fin constitucional, como lo es el buen funcionamiento de la administración, el cual se ha visto afectado por las consecuencias derivadas de la pandemia, otorgándoles a las autoridades un término mayor para resolver ciertas peticiones, a fin de que al mismo tiempo puedan gestionar otros asuntos en medio de las dificultades que implica la imposibilidad de desarrollarlos de forma presencial con las herramientas e infraestructura ordinaria.

6.132. En contraprestación de la satisfacción de dicho bien constitucional, se sacrifica la oportunidad de respuesta de las peticiones que no tengan relevancia iusfundamental , es decir, de aquellas referentes a asuntos legales o reglamentarios. En efecto, en el parágrafo del artículo 5° se dispone que la ampliación de plazos “no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales” , a las cuales se les aplica el régimen ordinario contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que incluso, como se reseñó anteriormente, se contemplan trámites prioritarios y preferentes para el efecto.

6.133. Para la Corte dicha exclusión es de gran importancia, puesto que el valor constitucional de las peticiones, en gran medida, reside precisamente en la posibilidad de que por medio de ellas se puedan hacer efectivas otras prerrogativas superiores, como la libertad de información o las garantías de participación política.

6.134. Adicionalmente, la Corte resalta que la modificación de los plazos es temporal, pues solo aplicará para las peticiones sin relevancia iusfundamental que se encuentren en curso o se radiquen durante la emergencia sanitaria, con lo cual una vez finalice la misma, se volverán a aplicar los tiempos establecidos en la ley ordinaria.

6.135. En este orden de ideas, la medida se orienta a satisfacer un bien constitucional (buen funcionamiento del Estado) y si bien afecta el ejercicio un derecho de un derecho constitucional (de petición), lo hace en el ámbito de su regulación legal y reglamentaria y con el objetivo de permitir su más adecuada realización, razón por la cual la limitación temporal que se impone satisface el juicio de proporcionalidad.

6.136. Ahora bien, esta Corporación toma nota de que los plazos establecidos por el legislador excepcional no anulan la oportunidad que subyace al derecho de petición, ya que la regla general para responder las peticiones, en este caso de asuntos de índole legal o reglamentario, se modificó de 15 a 30 días, el cual no es un término excesivamente largo, si se compara con los plazos de los mecanismos judiciales para la protección de derechos, por ejemplo, con la duración de un proceso de tutela (10 días en primera instancia y 20 días en segunda instancia) [253] , o de cumplimiento (20 días en primera instancia y 10 días en segunda instancia) [254] .

6.137. Una situación similar ocurre con la ampliación de 10 a 20 días para la atención de peticiones de información y documentos, o de 30 a 35 días para las consultas, en los que a pesar de que se aumentaron los tiempos de respuesta para las solicitudes de estirpe no iusfundamental , en ningún caso ello supera el doble del término legal ordinario.

6.138. Por lo demás, la Corte observa que el legislador excepcional réplica la regla del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en relación con la facultad de informarle al interesado la imposibilidad de dar respuesta a su petición en los términos contemplados en la ley y su compromiso de atenderla en un plazo que no podrá ser superior al doble del inicial, lo cual constituye una herramienta razonable en la gestión administrativa, como lo reconoció este Tribunal al declarar su constitucionalidad en la Sentencia C-951 de 2014 [255] y que, en esta oportunidad, dadas las excepcionales condiciones que enfrenta la sociedad debido a la pandemia, cobra una mayor validez.

6.139. En este punto, la Corte Constitucional estima necesario reiterar que los términos establecidos en la ley para dar respuesta a las peticiones constituyen el límite máximo que puede tardar una autoridad para atenderlas y, por consiguiente, es un deber de las autoridades tratar de resolverlas en tiempos más cortos en caso de ser posible, pues así lo ordenan los principios de celeridad y eficacia que rigen la función pública.

6.140. Finalmente, en atención a las intervenciones recibidas cuestionando la constitucionalidad de la disposición en examen, esta Corporación considera pertinente señalar que:

(i) No es necesario modular el alcance del artículo 5° del Decreto 491 de 2020 para indicar de forma expresa que la ampliación de términos no aplica para asuntos referentes a prerrogativas constitucionales específicas (v. gr. acceso a la información pública, salud, mínimo vital, etc.) o solicitudes con regulaciones especiales (v. gr.

solicitudes de control político), porque se trataría de un condicionamiento redundante y podría generar el efecto de que se entienda que los temas que no se mencionen en el mismo quedan por fuera de su alcance. En este sentido, la Sala advierte que el texto normativo es claro en disponer que “la presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales” , así como que regula los plazos de peticiones “salvo norma especial” que disponga algo diferente.

(ii) No se presenta una omisión legislativa al no estipularse en la norma un trámite preferente para la atención de peticiones de información de interés público por estar relacionadas con la emergencia sanitaria o por ser relativas al ejercicio periodístico, ya que dichos temas, al no ser objeto de regulación de la disposición por estar excluidos de su alcance por tratarse del ejercicio de derechos fundamentales, en su gestión se deben seguir las reglas ordinarias que estipulan un procedimiento prioritario para su solución, el cual está contemplado en el artículo 20 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(iii) El legislador excepcional, puede, dentro de un ámbito especial expedir normas que de manera transitoria regulen asuntos sujetos a reserva de ley estatutaria y orgánica, según se explicó páginas atrás.

(iv) El artículo 5° desconoce el principio de igualdad, porque a pesar de que existen particulares que deben contestar peticiones en las mismas condiciones que las autoridades [256] , no se estipuló que son destinatarios de la medida de ampliación de términos, lo cual resulta un trato injustificado, ya que equivalentemente se ven afectados por la pandemia, pues es un hecho notorio que la misma perjudicó a toda la sociedad.

En este sentido, para evitar escenarios discriminatorios se dispondrá que lo señalado en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 también es de aplicación para los privados que deben resolver peticiones.

6.141. Por lo anterior, esta Sala estima que el artículo 5°, con las precisiones expuestas, cumple con las exigencias de los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad .

- Artículo 6°. Suspensión de términos de las actuaciones en sede administrativa 6.142. En el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 se habilita a las autoridades para suspender los términos de días, meses y años contemplados en la ley referentes a las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa a su cargo, ya sea de manera parcial o total, sin importar si los servicios se prestan de manera presencial o virtual. La anterior medida se condiciona, así:

(i) La suspensión de términos se puede declarar durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria y debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, previa evaluación de la necesidad de la medida por razones del servicio relacionadas con la emergencia sanitaria.

(ii) Los términos suspendidos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

(iii) Durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley.
6.143. Con todo, se aclara que la autorización de suspensión no aplica para los procedimientos relativos a la efectividad de derechos fundamentales, pero sí para: (i) el pago de sentencias judiciales, y (ii) a los fondos cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios. En torno a estos, se dispone que "durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y, en consecuencia, no se causarán intereses de mora".

6.144. Ahora, para verificar la conformidad con la Constitución de la habilitación a las autoridades de suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa contemplada en el artículo 6°, la Corte precisa que la satisfacción de los principios superiores de celeridad y seguridad jurídica y la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso, implican que en las normas generales y abstractas se fijen, de manera ex ante , los plazos que tendrán los operadores para adelantar las diferentes actuaciones a su cargo.

6.145. En consecuencia, las normas procedimentales deben impedir que los términos para adelantar las actuaciones puedan ser determinados, de forma ex post , por los operadores jurídicos, por lo que la habilitación de suspensión de términos contemplada en la norma examinada, en principio, tiene el potencial de afectar los referidos principios y, por ello, podría ser contraría a la Constitución.

6.146. Sin embargo, esta Sala advierte que, excepcionalmente, la autoridad ordenadora puede definir situaciones específicas en las cuales, a fin de satisfacer un principio constitucional, se autoriza al operador competente para que pueda suspender los plazos fijados en la ley, por ejemplo, cuando se requiera de la práctica de un conjunto de pruebas para poder adoptar una decisión conforme a derecho o exista una fuerza mayor para adelantar las diligencias.

6.147. Con todo, este Tribunal advierte que dada la eventual lesividad de dicha habilitación para los principios de celeridad y seguridad jurídica, la consagración de tal facultad debe ser excepcional y atender al principio de proporcionalidad.

6.148. En esta ocasión, esta Corporación evidencia que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 supera la mencionada exigencia de proporcionalidad, porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

6.149. En este sentido, la Corte estima que la posibilidad de suspender los términos por parte de las autoridades también debe entenderse como una habilitación otorgada a la administración para asegurar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, pues la misma debe ser utilizada cuando se advierta que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa, como ocurriría si una persona manifiesta que no puede hacer uso de su derecho agotar los recursos debido a que no cuenta con el acceso a la documentación necesaria ante las limitaciones sanitarias.

6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta:

(i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede

implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.151. Igualmente, esta Corte considera que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias.

6.152. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

6.153. Por último, esta Sala evidencia que la habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos iusfundamentales , por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.

6.154. En relación con dicho aspecto, la Corte estima que limita el grado de afectación del principio constitucional de celeridad en las actuaciones, porque garantiza que los asuntos que versan sobre los bienes más preciados del ser humano no se vean suspendidos, y que la misma sólo aplique a causas en las que se debaten puntos de menor valía en el sistema de valores implementado en la Carta Política.

6.155. En segundo lugar, la Sala advierte que la suspensión no aplica de plano y respeta la autonomía administrativa, pues le corresponde a cada autoridad definir cómo operara, teniendo la facultad de suspender todo el procedimiento o alguna etapa de este, lo cual debe justificar en un acto administrativo motivado.

6.156. En torno al grado de motivación exigido, este Tribunal evidencia que se exige una fundamentación calificada, ya que la autoridad debe: (i) dar cuenta de que hubo una evaluación previa de la situación que la lleva a encontrar justificada la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos, y (ii) las razones que se invoquen deben estar relacionadas con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria.

6.157. En tercer lugar, esta Corte advierte que la medida que autoriza la suspensión es temporal, toda vez que únicamente puede adoptarse mientras dure la emergencia sanitaria y la misma se levantará de plano al día siguiente que finalice la misma, por lo que se descarta que continúe su aplicación después de que cesen las condiciones extraordinarias que dieron lugar a su adopción.

6.158. En cuarto lugar, esta Sala observa que la medida examinada tiene en cuenta que la suspensión de términos puede a llegar afectar los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley y, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, señala que los mismos no correrán durante el plazo en que se utilice la figura.

6.159. Por las anteriores razones, la Corte estima que el artículo 6° es conforme a la Constitución. 6.160. Sin embargo, la Sala considera que es preciso hacer un análisis separado de los parágrafos 1° y 2° del artículo 6°, pues establecen respectivamente que la habilitación para suspender los términos es aplicable al pago de sentencias judiciales y a los Fondos de Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios que manejen recursos de la seguridad social, lo cual

puede llegar a afectar los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social, como lo pusieron de presente algunos de los intervinientes.

- Análisis del parágrafo 1° del artículo 6° 6.161. La Corte Constitucional ha resaltado que " el obligatorio cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado social y democrático de derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29, 95, 228 y 229 de la Constitución" [257] .

6.162. En el caso de las entidades del Estado, en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Congreso de la República dispuso las siguientes reglas para el cumplimiento de los fallos proferidos en su contra:

(i) "Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento" .

(ii) "Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia" .

6.163. Sobre el particular, este Tribunal ha tomado nota de que "las entidades públicas, por razones de principio, se encuentran en el deber constitucional y legal de ejecutar las sentencias en firme sin dilaciones injustificadas para que estas produzcan todos los efectos a los que están destinadas", porque "una actuación contraria implicaría restarle valor coercitivo a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos en formas vacías carentes de contenido" [258] .

6.164. En este sentido, teniendo en cuenta la especial importancia que reviste el cumplimiento de los fallos por parte de las autoridades para la vigencia del Estado de derecho, el legislador estableció un conjunto de previsiones a efectos de incentivar y asegurar que las entidades públicas acaten pronto lo ordenado por los jueces. En concreto, el Congreso de la República en la disposición en comento estableció que:

(i) "Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto" [259] .

(ii) "El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar" [260] .

6.165. En contexto normativo reseñado, en el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional dispuso que, durante la vigencia de la emergencia sanitaria, las autoridades, mediante acto administrativo, podrán suspender los términos establecidos para adelantar los trámites de pago de sentencias judiciales, bajo las mismas condiciones contempladas para las demás actuaciones en sede administrativa.

6.166. Sobre el particular, esta Corporación advierte que l a sentencia ejecutoriada constituye un título ejecutivo, producto de un proceso judicial que culminó con el reconocimiento de un derecho, así como que el trámite para su pago se orienta exclusivamente a que la entidad verifique la documentación y establezca de manera razonable las condiciones de modo y tiempo para cumplir con la orden judicial, de acuerdo con los recursos presupuestados para este tipo de erogaciones.

6.167. En este sentido, esta Corporación considera que estas actuaciones difieren de otros procedimientos administrativos en los que la autoridad puede requerir de una actividad probatoria para emitir un pronunciamiento de

fondo. Por tal motivo, esta Corte considera que la suspensión del pago de sentencias constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva que:

(i) No es claro de qué manera se encamina a conjurar la causa del estado de emergencia causado por el coronavirus COVID-19 o sus efectos en la administración pública;

(ii) No fue motivada de manera suficiente por el Gobierno Nacional, quien omitió señalar la razón por la cual se hacía necesario adoptar esta medida a pesar de sus consecuencias para los ciudadanos afectados;

y (iii) Resulta desproporcionada, pues le impone una carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, máxime cuando el acto normativo en control, en otras disposiciones, garantiza la continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, por lo que no se vislumbra una explicación válida y razonable que justifique el cese temporal de estos pagos.

6.168. Así las cosas, la Corte declarará inexequible el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020 por no cumplir con las exigencias constitucionales propias de la legislación excepcional, pues afecta un derecho fundamental de forma desproporcionada, sin que exista una motivación suficiente o una evidente finalidad imperiosa.

- Análisis del parágrafo 2° del artículo 6° 6.169. La Sala advierte que, desde una perspectiva jurídica, una razón para que el legislador hubiera establecido el parágrafo 2° a fin de aclarar la posibilidad de suspender los trámites que se adelanten para la atención de las solicitudes de prestaciones a cargo de fondos de cuenta sin personería jurídica, radica en que existen normas especiales que establecen unos tiempos para adelantar dichas actuaciones, so pena de el surgimiento de la obligación de pagar intereses moratorios.

6.170. En concreto, a efectos de citar un ejemplo del reconocimiento de una prestación social a cargo de un fondo sin personería jurídica, puede mencionarse el caso del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG- [261] , frente al cual se ha establecido que es aplicable lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006 [262] , en el que se regula el pago de las cesantías en el sector público, así:

“La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social (…).

En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este”.

6.171. Sobre el particular, esta Corporación resalta que las normas que establecen sanciones moratorias, como la citada, buscan evitar que: (i) Las entidades omitan pagar las sumas dinerarias debidas a los administrados y, con tal propósito, establezcan mecanismos de gestión administrativa adecuados para propender por el cumplimiento pronto de las obligaciones a fin de precaver afectaciones al patrimonio público.

(ii) La mora en el pago de las deudas implique para el individuo una pérdida ante la devaluación natural del dinero. (iii) Se desconozca la importancia que la cancelación de una deuda puede tener para el acreedor por tener origen en el goce de un derecho fundamental, por ejemplo, la protección frente a la contingencia de desempleo salvaguardada por el derecho a la seguridad social en el caso del pago de las cesantías.

6.172. En este sentido, cabe preguntarse sobre lo que ocurre cuando una entidad, por razones externas e imprevisibles, no puede cumplir con la gestión administrativa respectiva para evitar que se cumpla el supuesto de hecho exigido por una

norma para que se configure una sanción moratoria y si en ese caso resulta imperativo, a la luz de la Constitución, exigir ese pago.

6.173. Al respecto, por un lado, esta Sala advierte que una respuesta positiva a dicha cuestión implicaría desconocer el principio de buena fe que rige las relaciones entre los administrados y el Estado de conformidad con el artículo 86 superior. En efecto, obligar a una entidad a pagar una sanción moratoria a pesar de que la tardanza en cancelar una deuda no se debió a su culpa, sino a un factor externo ajeno a la institucionalidad e imprevisible, supone desconocer la finalidad de dicha figura e ignorar la máxima del derecho conforme a la cual “ nadie está obligado a lo imposible” .

6.174. Por otro lado, la Corte evidencia que una respuesta negativa a la pregunta implicaría desconocer que la sanción moratoria lleva implícita también una compensación por la devaluación del dinero, así como que sirve de garantía de satisfacción de intereses de gran importancia para los individuos, como el goce de los derechos fundamentales.

6.175. En este orden de ideas, la Corte evidencia que el parágrafo 2° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, al permitir la suspensión de los trámites referidos a la atención de prestaciones sociales, ofrecen una solución para que evitar que las autoridades sean sancionadas, por ministerio de normas que establecen sanciones moratorias, cuando en razón de la calamidad pública causada por la pandemia y las medidas adoptadas para enfrenarla, no puedan gestionar en debida forma el pago de sus obligaciones.

6.176. Empero, dicha disposición desconoce que la razón de ser de la sanción moratoria no se limita a castigar a la entidad ante posibles dilaciones en la gestión administrativa, sino que también busca garantizar que la devaluación del dinero no afecte a los administrados, así como reconocer la importancia de la satisfacción de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social.

6.177. Ahora bien, en torno al primer punto, este es, el reconocimiento de la devaluación del dinero, la Sala evidencia que es un aspecto que no fue tenido en cuenta en la norma enjuiciada, pues al suspenderse los términos de la atención de prestaciones sociales, las sanciones moratorias estipuladas en el derecho positivo no se configurarán y, por tanto, ante la inexistencia de otra disposición que ordene actualizar el valor del dinero, los administrados se verán afectados en su derecho a mantener el valor adquisitivo de sus acreencias.

6.178. Por lo anterior, la Corte estima que únicamente podría ser constitucional el parágrafo 2° del artículo 6°, si se dispone que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere tal medida.

6.179. En relación con el segundo punto, esto es, la satisfacción del derecho a la seguridad social, la Corte considera que la afectación que la medida contempla en el parágrafo 2° genera sobre el mismo es proporcional en sentido estricto, porque, por un lado, persigue evitar que una entidad sea condenada a pagar una sanción moratoria a pesar de que no estuvo en la capacidad material de evitar la configuración del supuesto de hecho que le hubiera evitado el castigo financiero; y, de otra parte, se evidencia que el menoscabo de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social no es gravoso, porque:

(i) La suspensión de términos no opera de plano y, por ello, debe ser motivada mediante acto administrativo, en el que la autoridad debe demostrar que existió una imposibilidad material de cumplir con la deuda pendiente de pago por razones relacionadas con la pandemia y no por motivos administrativos de otra índole.

(ii) La suspensión de términos es de carácter transitorio, pues ante la ausencia de un término especial de levantamiento de la misma en el acto administrativo, dicha medida finalizará una vez termine la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, momento en el cual se retomarán los plazos y en caso de incumplimiento de las normas que establecen las sanciones moratorias, se causarán las mismas.

(iii) Las posibles arbitrariedades en las que incurra una autoridad al suspender la atención de una prestación, al estar contenidas en un acto administrativo, pueden ser cuestionadas por medio de los mecanismos judiciales disponibles, como la acción de tutela cuando se vulneren derechos fundamentales.

(iv) Si bien no se garantizará el pago de la sanción moratoria, si se deberá reconocer la indexación de las sumas adeudadas. 6.180. Así las cosas, a partir de las consideraciones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declarará inexequible, y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declarará la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

- Artículo 7°. Exigencias documentales para el reconocimiento y pago pensional 6.181. El artículo 48 de la Constitución Política consagra la seguridad social como un servicio público bajo la dirección, coordinación y control del Estado, así como dispone que le corresponde al Congreso de la República definir la forma en la que será prestado [263] .

6.182. En virtud de dicho mandato superior, en la Ley 100 de 1993, el Congreso de la República dispuso que uno de los principios que guían el servicio público esencial de seguridad social es la eficiencia, entendida como "la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente" [264] .

6.183. A fin de satisfacer dicho principio, el reconocimiento y pago de las pensiones está sujeto al cumplimiento estricto de las condiciones establecidas en la ley para el efecto, cuya acreditación, para evitar fraudes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, debe ser verificada con sumo cuidado por las autoridades competentes mediante la exigencia de los documentos idóneos que den cuenta de la configuración de los supuestos de hecho de las normas legales respectivas [265] .

6.184. En este sentido, la Corte resalta que, en distintas disposiciones de diferentes niveles del ordenamiento jurídico [266] , se estipula que el reconocimiento de una pensión dependerá del anexo a la solicitud de la versión original de ciertos documentos o, en su defecto, de copia auténtica de los mismos. Para ilustrar:

(i) En el Decreto 1889 de 1994 [267] se estipula que "el estado civil y parentesco del beneficiario de la pensión de sobrevivientes, se probará con el certificado de registro civil" [268] .

(ii) En el Decreto 1211 de 1999 [269] se establece que "para el reconocimiento de las pensiones y sustituciones pensionales, el solicitante deberá, además de cumplir con los requisitos contemplados en las normas legales vigentes, acompañar los siguientes documentos que prueben su derecho: 1. Para Pensiones de jubilación: (…) 1.2. Registro civil o partida de bautismo en los casos admitidos por la ley. 1.3. Prueba documental del tiempo de servicios o en su defecto total o parcial, copia auténtica de la inspección judicial anticipada a los archivos donde reposan las pruebas pertinentes. 2. Para sustitución pensional: (…) 2.3. Registro de defunción.

2.4. Registro civil de los beneficiarios que pretenden la sustitución. 2.5. Registro civil del cónyuge que pretenda la sustitución" [270] . (iii) En la Ley 1574 de 2012 [271] se contempla que "para efectos del reconocimiento de la pensión de sobreviviente en los hijos del causante que tengan la calidad de estudiantes (…), se deberán acreditar los siguientes requisitos: Certificación expedida por el establecimiento de educación formal de preescolar, básica, media o superior (…)" [272] .

(iv) En el Decreto 288 de 2014 [273] , a efectos del reconocimiento de la pensión familiar, se señala que "la relación conyugal o convivencia (…) debe ser acreditada mediante el registro civil de matrimonio o la declaración de unión marital de hecho ante notaría pública, según corresponda.

Adicionalmente, debe anexarse una declaración jurada extraproceso rendida por terceros, donde conste la convivencia entre los solicitantes, así como el tiempo de la misma" [274] .

6.185. Asimismo, este Tribunal toma nota de que, en disposiciones de distintos niveles del sistema normativo, se estipula que el pago de las pensiones de invalidez podrá ser suspendido cuando el interesado no atienda a lo dispuesto en las normas legales aplicables a su régimen sobre el examen periódico de capacidad laboral. Así, por ejemplo:

(i) En la Ley 100 de 1993 se establece que: "el estado de invalidez podrá revisarse: a) Por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente cada tres (3) años, con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a la extinción, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiere lugar. (…) El pensionado tendrá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de dicha solicitud, para someterse a la respectiva revisión del estado de invalidez. Salvo casos de fuerza mayor, si el pensionado no se presenta o impide dicha revisión dentro de dicho plazo, se suspenderá el pago de la pensión (…)" [275] .

(ii) En el Decreto 1848 de 1969 [276] , aplicable a las prestaciones reconocidas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se expresa que "1. Toda persona que perciba pensión de invalidez está obligada a someterse a los exámenes médicos periódicos que ordene la entidad pagadora de la pensión, con el fin de que esta proceda a disminuir su cuantía, aumentarla o declarar extinguida la pensión, si de dicho control médico resultare que la incapacidad sea modificada favorablemente, o se ha agravado o desaparecido. 2. En el caso de que el pensionado por invalidez se oponga, sin razones válidas, dificulte o haga imposible el control médico a que se refiere este artículo, se suspenderá inmediatamente el pago de la pensión de invalidez, mientras dure la mora en someterse al expresado control médico" [277] .

6.186. En el contexto expuesto, en el artículo 7° del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional estableció que: (i) "Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social para el reconocimiento en materia pensional y en aquellos casos en los que la normativa aplicable exija documento original o copia auténtica, bastará con la remisión de la copia simple de los documentos por vía electrónica. En todo caso, una vez superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el solicitante dispondrá de un término de tres (3) meses para allegar la documentación en los términos establecidos en las normas que regulan la materia" .

(ii) "Durante la Emergencia Sanitaria no se exigirá el requisito de acreditación del certificado de invalidez para efectos del pago de las mesadas pensiónales de invalidez de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales –FOMAG-" .

6.187. Al respecto, esta Corporación considera que la referida disposición no se opone al ordenamiento superior (juicio de no contradicción específica), ya que se trata de la mera regulación legal de un aspecto puntual del servicio de seguridad social en medio de las vicisitudes de la pandemia, lo cual se enmarca en la delegación ordenadora que el Constituyente le otorgó al legislador en el artículo 48 de la Carta Política. Además, las medidas que contiene el artículo 7° superan exigencias del juicio de proporcionalidad , porque:

(i) Persiguen una finalidad legítima, porque ante las restricciones a la circulación y contacto social que han sido impuestas para enfrentar el riesgo sanitario causado por el COVID-19, se busca evitar que la imposibilidad de obtener o allegar un documento original o su copia autentica de forma física impida el reconocimiento pensional o el pago de una mesada por invalidez y, con ello, se afecte el derecho a la seguridad social contemplado en el artículo 48 de la Constitución.

(ii) Son necesarias y adecuadas para cumplir tal finalidad, puesto que ante la imposibilidad de obtener o allegar ciertos documentos o su copia auténtica de forma física para el reconocimiento pensional o para el pago de las mesadas de invalidez por la medidas adoptadas para enfrentar la pandemia, se permite: (a) la remisión de una reproducción simple de los mismos por vía electrónica, y (b) se inaplica la exigencia de presentar el certificado de invalidez, permitiendo así la satisfacción del derecho a la seguridad social.

(iii) Son proporcionales, porque si bien las exigencias de allegar ciertos documentos originales o su copia autentica para el reconocimiento pensional, así como de presentar el certificado de invalidez para el pago de las mesadas, son requerimientos que buscan evitar fraudes que afecten las finanzas del sistema de seguridad social, lo cierto es que la inaplicación de tales requisitos es temporal mientras dura la emergencia sanitaria y en todo caso una vez finalice la misma deberán allegarse los documentos respectivos dentro de los tres meses siguientes.

6.188. Ahora bien, la Corte estima que la exoneración del requisito de acreditación del certificado de invalidez para efectos del pago de las mesadas pensiónales de invalidez únicamente en favor de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, excluyendo a los pensionados y beneficiarios de otros regímenes, como el general establecido en la Ley 100 de 1993, que contempla una exigencia similar según se expuso previamente, es una medida discriminatoria.

6.189. En efecto, todas las personas beneficiadas por una pensión de invalidez están sujetas al eventual proceso de revisión de su pérdida de capacidad y deben soportar las mismas dificultades causadas por la pandemia para obtener el certificado que dé cuenta de su condición, por lo que merecen un trato igualitario que la norma examinada no les propicia. En consecuencia, para superar dicha situación, se declarará inexequible la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales –FOMAG-” del artículo 7° del Decreto 491 de 2020.

- Artículo 8°. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias 6.190. El artículo 84 de la Carta Política señala que “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio” . A su vez, en el artículo 333 de la misma se establece que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común” , así como que “para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley” .

6.191. Al respecto, se ha indicado que, al amparo de los artículos 84, 150.21, 150.23, 334 y 365 de la Constitución, el legislador tiene un amplio margen de configuración normativo para establecer las condiciones bajo las cuales la libertad económica y la iniciativa privada pueden verse sometidas a la exigencia de previas autorizaciones, licencias, certificados o permisos.

6.192. En concreto, en la Sentencia C-974 de 2002 [278] , esta Corte sostuvo “dentro de la órbita de la intervención estatal en la economía, es posible que la actividad privada se sujete a permisos, licencias o autorizaciones de las entidades públicas. Sin embargo, tal como se desprende de los artículos 84, 150 numeral 21 y 333 de la Carta, el régimen de tales permisos y autorizaciones debe estar previsto en la ley, bien sea de modo que configure una potestad reglada para la administración, de manera tal que, cumplidos por el particular los supuestos previstos de manera general en la ley, la autorización deba concederse necesariamente, o bajo la forma de una potestad discrecional, en la cual la ley, de forma expresa, deja a la administración un margen de apreciación en torno a la oportunidad o la conveniencia de conceder la autorización”.

6.193. Ahora bien, teniendo en cuenta que las autorizaciones, permisos, certificados y licencias, en general, comportan “la existencia de una prohibición previa sobre actividades que, en principio, se consideran propias de los particulares” y, por consiguiente, se advierten como “ una limitación de la libre iniciativa y de la libertad económica” , esta Corporación

ha explicado que el legislador al establecer su regulación debe atender a los fines establecidos en el artículo 333 de la Constitución (interés social, protección del ambiente y salvaguarda del patrimonio cultural), así como a "los principios de razonabilidad y proporcionalidad" [279] .

6.194. Sobre el tema, cabe mencionar que las autorizaciones administrativas "no constituyen derechos adquiridos para sus beneficiarios, sino que (…) dan lugar a una situación legal y reglamentaria, en la que los derechos y las obligaciones que de ellas se derivan, están referidos a la norma que establece la restricción para la actividad de los particulares y el régimen de la respectiva autorización" [280] .

6.195. En este sentido, se ha resaltado que algunas las autorizaciones, permisos, certificados y licencias otorgados por el Estado, dada la naturaleza de la actividad que restringen, deben tener un carácter temporal a fin de verificar la idoneidad del beneficiario para ejercer la misma o constatar su conveniencia para el interés general. En consecuencia, tales habilitaciones deben ser renovadas por los interesados en los plazos establecidos en la ley, so pena de perder las prerrogativas que subyacen a ellas, como ocurre en materia ambiental o en el sector transporte.

6.196. En el artículo 8° del Decreto 491 de 2020 se estableció que "cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social" . Igualmente, en dicha disposición se precisó que "superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación" .

6.197. La Corte considera que la referida disposición no incurre en una contradicción específica de la Constitución, puesto que se trata de una regulación sobre la actividad económica y la iniciativa privada que busca concretar el equilibrio sobre el particular exigen los artículos 84 y 333 superiores con ocasión de las consecuencias de la emergencia sanitaria.

6.198. En efecto, se regula un aspecto sobre la renovación de permisos, autorizaciones, certificados y licencias que restringen el desarrollo legal de ciertas actividades, ante la imposibilidad que puede existir de evitar su vencimiento debido a una situación imprevisible, como la pandemia causada por la expansión del coronavirus COVID-19 y las medidas sanitarias que debieron implementarse para enfrentarla (juicio de no contradicción).

6.199. Paralelamente, esta Corporación considera que dicha medida supera el juicio de proporcionalidad , porque persigue una finalidad legítima, como lo es evitar que la libertad económica y la iniciativa privada de los ciudadanos se vean afectadas por la imposibilidad de renovar las autorizaciones concedidas en razón de las restricciones adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria declarada para enfrentar la pandemia.

6.200. Igualmente, este Tribunal evidencia que se trata de una medida adecuada, pues mediante una ampliación temporal de los permisos, se impide una parálisis de las actividades reguladas cuyas autorizaciones venzan en medio de la emergencia sanitaria y que debido a las medidas implementadas no han podido ser renovadas, mediante la disposición de una prórroga automática por ministerio de la ley de carácter temporal.

6.201. Asimismo, esta Corte estima que se trata de una medida necesaria, comoquiera que ante las restricciones adoptadas para enfrentar la pandemia, muchos privados no podrán gestionar la renovación de sus permisos ante las autoridades del Estado a efectos de continuar con sus actividades de sustento y, con ello, sin la prórroga referida, se afectaría su libertad económica y su iniciativa privada.

6.202. Por lo demás, se trata de una medida proporcional, ya que es temporal y una vez se levante la emergencia sanitaria el interesado en el permiso, autorización, licencia o autorización deberá adelantar las gestiones ordinarias correspondientes para renovarlas.

6.203. Ahora, en consonancia con lo señalado por un interviniente, la Corte advierte que el artículo 8° contempla un trato diferencial injustificado, puesto que regula de forma distinta dos casos similares sin una razón suficiente para ello. En concreto:

(i) Con ocasión de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia, algunos procedimientos de renovación de licencias y permisos no podrán ser adelantados hasta que se supere la emergencia sanitaria.

(ii) Para evitar la afectación de la actividad económica y de la iniciativa privada, el legislador excepcional dispuso que las licencias y permisos que no puedan ser renovados y que venzan durante la emergencia sanitaria se entenderán prorrogados hasta por un mes después de que ésta finalice, con lo cual los beneficiarios de la medida tendrán un tiempo de gracia de 30 días para gestionar la renovación respectiva.

(iii) Sin embargo, el legislador excepcional no incluyó como destinatarios del beneficio a los titulares de las licencias que vencerán los días inmediatamente siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria, con lo cual, a pesar de que durante la misma tampoco pudieron gestionar la renovación correspondiente, no tendrán un plazo prudencial para adelantar el trámite respectivo.

6.204. Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del artículo 8°, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término previsto por el legislador.

- Artículo 9°. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación 6.205. En el artículo 9° se contempla la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones para adelantar de forma no presencial las conciliaciones que se surten ante la Procuraduría General de la Nación, así como se modifican los términos legales para el trámite de las mismas y se regula su eventual suspensión. Lo anterior durante el término de duración de la emergencia sanitaria.

6.206. Específicamente, se dispone que “en la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales, de acuerdo con las instrucciones administrativas que imparta el Procurador General de la Nación, para lo cual se acudirá a las tecnologías de la comunicación y la información”.

6.207. En este sentido, se precisa que “los acuerdos conciliatorios gestionados mediante audiencias no presenciales se perfeccionarán a través de los medios electrónicos utilizados o mediante el uso de correos electrónicos simultáneos o sucesivos. Con lo anterior, el procurador de conocimiento suscribirá el acta en la que certificará los acuerdos alcanzados o emitirá las constancias, según corresponda y cuando sea necesario las remitirá para aprobación a la autoridad judicial competente”.

6.208. Adicionalmente, como medidas para racionalizar la gestión en las conciliaciones que pueden verse afectadas por las restricciones adoptadas con ocasión de la pandemia, se contempla que:

(i) “El Procurador General de la Nación de acuerdo con la valoración de las circunstancias específicas de salubridad y capacidad institucional podrá suspender la radicación y/o el trámite de solicitudes de convocatoria de conciliaciones en

materia civil, de familia y comercial que se lleven a cabo en los centros de conciliación de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional, así como de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo adelantada por los agentes del Ministerio Público".

(ii) "En el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliaciones, no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes" .

6.209. De igual forma, se modifica el plazo para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, de familia, comercial y de lo contencioso administrativo a cargo de la Procuraduría General de la Nación contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001, indicándose que será de 5 meses en vez de 3 meses. Paralelamente, se dispone que "presentada copia de la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos ante la entidad convocada, el Comité de Conciliación contará con treinta (30) a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión" , con lo cual se modifica el plazo de 15 días contemplado para el efecto en el artículo 18 del Decreto 1716 de 2009.

6.210. Sobre el particular, se aclara que dicha modificación de las normas procesales será aplicable "también a las solicitudes de convocatoria de conciliación extrajudicial radicadas con antelación a la vigencia del presente decreto y que aún se encuentren en trámite al momento de la expedición del mismo" .

6.211. Al respecto, la Corte considera que las anteriores disposiciones no resultan contrarias a alguna disposición específica de la Constitución (juicio de no contradicción específica), porque en la misma se dispone que le corresponderá al legislador determinar las normas procesales, incluidas las referentes a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación extrajudicial (artículos 116 y 150.2). Asimismo, en la Carta Política se difiere a la ley la ordenación de las funciones del Procurador General de la Nación (artículo 277.10).

6.212. Sobre este último punto, cabe resaltar que el legislador excepcional tuvo en cuenta, al regular la virtualidad en el trámite de las conciliaciones, la autonomía que el ordenamiento superior le otorga a la Procuraduría General de la Nación. En concreto:

(i) La implementación de los medios virtuales en las conciliaciones a instancias de la Procuraduría General de la Nación no es obligatoria, sino que se trata de una facultad potestativa que impulsa su ejercicio, al indicarse que el dentro del Ministerio Público "se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales" .

(ii) La aplicación de las tecnologías en el trámite conciliatorio se debe adelantar de acuerdo con las instrucciones administrativas dispuestas por el Procurador General de la Nación.

6.213. Ahora bien, en relación con la proporcionalidad de las medidas, en primer lugar, este Tribunal estima que las mismas persiguen un fin legítimo, puesto que están dirigidas a facilitar la continuidad del trámite de conciliación extrajudicial por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones ante las dificultades de adelantarlos de forma presencial debido a las restricciones sanitarias establecidas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

6.214. En segundo lugar, las medidas contenidas en el artículo 9° son adecuadas para cumplir dicha finalidad, puesto que: (i) Autorizan al Procurador General de la Nación para implementar las tecnologías en los trámites de conciliación y, con ello, se permite que los asuntos respectivos puedan continuar de forma remota a pesar de las restricciones al contacto personal implementadas en el país.

(ii) Permiten que se retomen de manera racional las conciliaciones extrajudiciales, pues se amplían ciertos términos para que la Procuraduría General de la Nación pueda adecuar su infraestructura para implementar el paradigma de virtualidad

en sus actuaciones y garantizar que el mismo no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos. Asimismo, se dispone la suspensión excepcional de la radicación y el trámite de las conciliaciones en función de la valoración de las circunstancias específicas de salubridad y capacidad institucional.

6.215. En tercer lugar, se trata de medidas necesarias, porque con ocasión de las restricciones sanitarias adoptadas para enfrentar la pandemia, para la Procuraduría General de la Nación es imposible materialmente adelantar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones de forma presencial y con la misma celeridad con la cual las desarrollaba en las condiciones previas ordinarias.

6.216. En cuarto lugar, sobre la proporcionalidad propiamente dicha de las medidas, este Tribunal evidencia que, de una parte, las reglas referentes a la implementación de las tecnologías de la información, si bien podrían constituir barreras de acceso para algunos usuarios, lo cierto es que su uso es potestativo para la Procuraduría General de la Nación y, en todo caso, al tratarse de una entidad pública su utilización debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que se estipuló como directriz general que cuando se adelanten procedimientos electrónicos, “para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos” .

6.217. De otra parte, en relación con la ampliación de ciertos términos y la posibilidad de suspender determinados asuntos, esta Corte considera que se trata de medidas razonables en función de las excepcionales circunstancias asociadas a la pandemia que impiden que los trámites puedan adelantarse de forma presencial. En efecto, la ampliación de los términos no supera el doble de lo dispuesto en la legislación ordinaria, y la suspensión de los trámites no opera de plano, sino que debe realizarse en consideración de aspectos como la capacidad institucional y las circunstancias de salubridad pública. Además, se trata de medidas transitorias que sólo tendrán vigencia mientras dure la emergencia sanitaria.

- Artículo 10. Continuidad de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos por medios virtuales 6.218. En el artículo 10 del Decreto 491 de 2020, se dispone la posibilidad de que el trámite de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos se adelante de forma no presencial mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones durante la emergencia sanitaria.

6.219. En concreto, se indica que “a fin de mantener la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso”.

Para el efecto, se indican los siguientes lineamientos: (i) Las “ entidades públicas y centros pondrán a disposición de las partes y apoderados, árbitros, conciliadores, amigables componedores los medios electrónicos y virtuales necesarios para el recibo de documentos y de realización de reuniones y audiencias”.

(ii) Se “podrán habilitar direcciones electrónicas para el recibo de demandas arbitrales, solicitudes de conciliación extrajudicial, amigable composición, insolvencia de persona natural no comerciante, y cualquier documento relacionado con los procesos o trámites de éstos”.

(iii) “Se podrán enviar por vía electrónica comunicaciones y notificaciones; y adelantar virtualmente todo tipo de reuniones y audiencias en cualquier etapa del proceso arbitral, del trámite conciliatorio, de amigable composición o de insolvencia de persona natural no comerciante”.

(iv) “En caso de no contar con la tecnología suficiente (…), el centro o entidad pública podrá celebrar convenios con otros centros o entidades para la realización e impulso de las actuaciones, procesos y trámites”.

(v) “Las partes en los trámites conciliatorios, y los deudores y sus acreedores en los de insolvencia de persona natural no comerciante, podrán manifestar su aceptación a través de cualquier mensaje de datos u otro medio idóneo que permita registrar su voluntad de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999” .

(vi) “Los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas competentes, con el concurso de los conciliadores y los secretarios de tribunales o paneles, según el caso, conformarán expedientes electrónicos a los que accederán las partes, los árbitros y secretarios, los conciliadores y amigables componedores a fin de facilitar el impulso de los trámites y procesos y adoptarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad y autenticidad de la información”.

6.220. Ahora bien, a efectos de salvaguardar el debido proceso de aquellos ciudadanos cuyos asuntos sean tramitados mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones, se dispone que “no se podrán adelantar (…) si alguna de las partes se muestra en imposibilidad para comparecer a las audiencias virtuales, o aportar pruebas, soportes y anexos, y así lo determina el tribunal arbitral, el amigable componedor o el conciliador”.

6.221. De otro lado, a fin de racionalizar la transición entre la presencialidad y la virtualidad, se amplían los siguientes términos legales de las actuaciones:

Término para adelantar el trámite de las conciliaciones extrajudiciales Arts. 20 y 21 Ley 640/01: 3 meses Art. 10 Dto. 491/20: 5 meses. Término de duración del proceso arbitral Art.

10 Ley 1563/12: 6 meses Art. 10 Dto. 491/20: 8 meses. Término máximo de suspensión del proceso arbitral Art. 11 Ley 1563/12: 120 días Art. 10 Dto. 491/20: 150 días.

6.222. Adicionalmente, en el artículo 10° del Decreto 491 de 2020 se establece la facultad de las autoridades de suspender algunos de los trámites, así:

(i) Los tribunales arbitrales no podrán suspender las actuaciones ni los procesos, a menos que exista imposibilidad técnica de adelantarlos por los medios electrónicos o virtuales, y una de las partes lo manifieste o ponga de presente.

(ii) Durante la duración de la emergencia sanitaría, se inaplica el término para la negociación de deudas del proceso de insolvencia de persona natural contemplado en el artículo 544 de la Ley 1564 de 2012, y se faculta al conciliador para que, mediante decisión motivada, suspenda dicho trámite.

6.223. En relación con el alcance de las medidas expuestas, se señala que “también” serán aplicables a “los trámites de conciliación, de insolvencia de persona natural no comerciante, de amigable composición y de arbitraje que hayan iniciado con antelación a la vigencia del presente decreto”.

6.224. Finalmente, en la disposición en comento se expresa que “durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones” .

6.225. En torno a las anteriores reglas que modifican los trámites de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la Corte no advierte una contradicción específica con la Carta Política, en tanto que en el artículo 116 de la misma se difiere al legislador la regulación de dichos instrumentos sin establecer condiciones concretas.

6.226. Ahora bien, en cuanto a la proporcionalidad de las medidas adoptadas, en primer lugar, la Sala evidencia que buscan un fin legítimo, puesto que están dirigidas a facilitar la continuidad de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones ante las dificultades de adelantarlos de forma presencia debido a las restricciones sanitarias establecidas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

6.227. Asimismo, las medidas contenidas en el artículo 10 son adecuadas para cumplir dicha finalidad, puesto que: (i) Autorizan a los centros de arbitraje y conciliación, y a las entidades públicas competentes para que implementen las tecnologías en el trámite de los mecanismos alternativos a su cargo de forma no presencial, otorgándoles la facultad de establecer las instrucciones respectivas para el efecto, con lo cual se permite que los asuntos puedan continuar de forma remota a pesar de las restricciones al contacto personal.

(ii) Permiten que se retomen de manera racional las actuaciones, pues se amplían ciertos términos para que las autoridades puedan adecuar su infraestructura para implementar el paradigma de virtualidad y garantizar que el mismo no se convierta en una barrera de acceso para los ciudadanos. Asimismo, se dispone la suspensión excepcional de los procedimientos, en especial, cuando no puedan adelantarse por dificultades técnicas.

6.228. A la par, se trata de medidas necesarias, porque en medio de las restricciones sanitarias adoptadas para enfrentar la pandemia, para los centros de arbitraje y conciliación es imposible materialmente llevar a cabo durante la emergencia sanitaria sus actuaciones de forma presencial y con la misma celeridad con la cual las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias.

6.229. Además, en relación con la proporcionalidad propiamente dicha de las medidas, este Tribunal evidencia que, de una parte, las reglas referentes a la implementación de las tecnologías de la información, si bien podrían constituir barreras de acceso para algunos usuarios, lo cierto es que su uso es potestativo para los centros de arbitraje y conciliación y, en todo caso, los trámites no se adelantarán de forma virtual cuando alguno de los interesados no esté en capacidad de concurrir.

6.230. De otra parte, en relación con la ampliación de ciertos términos y la posibilidad de suspender determinados asuntos, esta Corte considera que se trata de medidas razonables en función de las excepcionales circunstancias que impiden que los trámites puedan adelantarse de forma presencial. En efecto, la ampliación de los términos en ningún caso supera el doble de lo dispuesto en la legislación ordinaria, y la suspensión de los procedimientos es excepcional, en especial, en aquellos casos en los que no estén dadas las garantías procesales para las partes.

6.231. Igualmente, el cumplimiento de la carga de proporcionalidad, se refleja en la disposición de que durante la vigencia de la emergencia sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones respectivas, pues con ello se reconoce que las dificultades operativas no solo afectan a los centros de conciliación y arbitraje, sino que también perjudican a las partes, las cuales pueden encontrarse en la imposibilidad de acceder a documentos y otras pruebas, e incluso ver afectada su comunicación con sus apoderados [281] .

6.232. Con todo, a pesar de que la proporcionalidad de las medidas se sustenta en gran parte en la excepcionalidad de las circunstancias, lo cierto es que, como lo puso de presente una de las instituciones que participó durante el término de fijación en lista, no se estableció un límite temporal claro para todas las medidas, pues si bien en algunas se hace referencia a la duración de la emergencia sanitaria, frente a otras no se estipula su alcance temporal, lo cual resulta arbitrario.

6.233. Efectivamente, una vez finalicen las restricciones sanitarias y pueda retornarse a la presencialidad en los trámites, el sacrificio de la celeridad de los procedimientos por la virtualidad y, en especial, por la ampliación de términos y la posibilidad de suspensión de las actuaciones carecería de una compensación en función de la satisfacción de otro bien constitucional.

6.234. Por lo anterior, teniendo como parámetro el objeto del Decreto 491 de 2020 contemplado en el artículo 2°, la Corte declarará que las medidas que contempla el artículo 10 en estudio, sólo aplicarán por el término de duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, como ocurre con la mayoría de los demás artículos.

6.235. Ahora bien, un interviniente pidió que se aclare que la ampliación de los plazos de duración del trámite arbitral y de las suspensiones sólo se aplican a los procesos en los cuales se haya realizado la primera audiencia de trámite antes de la emergencia o se efectúe durante la misma, ya que de manera previa a tal diligencia no corren los términos y, por consiguiente, permitir la aplicación de dichas reglas permitiría la dilación injustificada de actuaciones como el nombramiento de los árbitros, el pago de los honorarios o el traslado de la demanda.

6.236. Sobre el particular, la Corte estima que no es necesario realizar tal precisión, puesto que: (i) El artículo 10 de la Ley 1563 de 2020 establece que la duración del proceso arbitral, salvo pacto en contrario, será de 6 meses “contados a partir de la finalización de la primera audiencia de trámite” , por lo cual la ampliación de dicho plazo a 8 meses según lo establece la disposición en examen, no tiene el alcance de afectar las actuaciones previas a dicha diligencia.

(ii) El término de 120 días como plazo máximo de suspensión del proceso arbitral contemplado en el artículo 11 de la Ley 1563 de 2020 y que es prorrogado a 150 días en la norma enjuiciada, si bien no está limitado a una etapa procesal específica, lo cierto es que, para evitar dilaciones injustificadas, luego de contemplarse la referida enmienda se aclara que “los tribunales arbitrales no podrán suspender las actuaciones ni los procesos, a menos que exista imposibilidad técnica de adelantarlos por los medios electrónicos o virtuales señalados y una de las partes lo proponga” .

- Artículo 11. Firmas electrónicas de actos, providencias y decisiones 6.237. La Corte Constitucional advierte que, en principio, cuando en una norma se estipula que un documento debe contener la firma de una persona, se entiende que se requiere desplegar la acción de suscribir el mismo de forma autógrafa.

6.238. Con todo, este Tribunal resalta que, de conformidad con la Ley 527 de 1999 [282] , las autoridades y los particulares también están facultados para firmar documentos de forma digital, lo cual se concreta con “un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación” [283] .

6.239. Al respecto, cabe mencionar que la utilización válida de la firma digital está supeditada a la creación previa de un par de códigos matemáticos por parte de una entidad de certificación, la cual, mediante el uso de técnicas de criptografía, suministra al usuario una contraseña secreta indispensable para la suscripción virtual de los documentos, y una clave pública que permite la verificación de la autenticidad del mismo por parte de los interesados [284] .

6.240. En este sentido, esta Corporación ha llamado la atención sobre el hecho de que “la transposición mecánica de una firma autógrafa realizada sobre papel y replicada por el ordenador a un documento informático no es suficiente para garantizar los resultados tradicionalmente asegurados por la firma autógrafa, por lo que se crea la necesidad de que existan establecimientos que certifiquen la validez de esas firmas” [285] .

6.241. Adicionalmente, es pertinente resaltar que la firma digital es una especie de la firma electrónica, la cual, en materia comercial, fue definida por el Decreto 2364 de 2012 de la siguiente forma “métodos tales como, códigos, contraseñas, datos biométricos, o claves criptográficas privadas, que permite identificar a una persona, en relación con un mensaje de datos, siempre y cuando el mismo sea confiable y apropiado respecto de los fines para los que se utiliza la firma, atendidas todas las circunstancias del caso, así como cualquier acuerdo pertinente” [286] .

6.242. Sobre el particular, la Corte toma nota de que la validez del uso de las firmas electrónicas, incluida la firma digital, esta mediado por la utilización de un método que: (i) “permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación” , así como (ii) “ sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado” [287] .

6.243. En este contexto regulatorio, en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020 se estableció que “durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio” .

6.244. La Sala Plena considera que la medida contemplada en el artículo 11 es conforme al juicio de no contradicción específica , porque no se opone a alguna disposición superior, en tanto que la forma de suscripción de las providencias, decisiones y actos por parte de las autoridades no fue un asunto ordenado por el Constituyente, por lo que su regulación se encuentra a cargo del legislador.

6.245. Además, la referida medida atiende al juicio de proporcionalidad , puesto que persigue una finalidad legítima como lo es facilitar las actuaciones de las autoridades en medio de las restricciones de la pandemia que impiden la plena presencialidad en el desarrollo del servicio en el sector público.

6.246. Asimismo, dicha medida es adecuada para cumplir el mencionado objetivo, puesto que habilita el uso de firmas autógrafas mecánicas, digitalizadas y escaneadas válidamente para suscribir los documentos que expiden las autoridades, lo cual permite que no requieran acudir de forma presencial a las entidades a suscribirlos, sino que tal actuación se realice de forma remota en concordancia con la autorización de trabajo en casa de los funcionarios del Estado.

6.247. Igualmente, es una medida necesaria, ya que, si bien está permitido el uso de firmas digitales y electrónicas, lo cierto es que su utilización está restringida por la mediación de una entidad de certificación y unas exigencias técnicas de seguridad específicas, cuya satisfacción se torna compleja en medio de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia.

6.248. Por lo demás, si bien el uso de firmas autógrafas mecánicas, digitalizadas y escaneadas en el sector público podría llegar a facilitar el surgimiento de escenarios de fraude, en tanto que no implican el grado de seguridad que se exige, por ejemplo, en la utilización de la firma digital, lo cierto es que la medida es proporcional, ya que se trata de una autorización temporal para permitir la consecución de un fin superior para la sociedad, como el adecuado funcionamiento de la administración, y, en todo caso, está supeditada a la responsabilidad respectiva de cada autoridad, quien debe “adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen”.

- Artículo 13. Facultad de ampliación por un mes del período institucional de los gerentes o directores de empresas sociales del Estado 6.249.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 49 y 125 de la Constitución esta Corporación ha reconocido el amplio margen de configuración del legislador en la organización de las empresas sociales del Estado como entidades públicas del sector salud, indicando que el mismo “le permite establecer lo atinente a la elección, período, faltas temporales y absolutas, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, para los gerentes o directores de las ESE”.

6.250. En este sentido, cabe resaltar que sobre la referida materia el Congreso de la República ha expedido numerosas regulaciones que han estado contenidas en las leyes 100 de 1993, 443 de 1998, 909 de 2004, 1122 de 2007, 1438 de 2011 y 1797 de 2016 [288] . En esta última, en el artículo 20 se regula lo referente a la elección y nombramiento de los gerentes de las empresas sociales del Estado de la siguiente forma:

(i) Los gerentes o directores de las empresas sociales del Estado serán nombrados por el Presidente de la República, los gobernadores o alcaldes dentro de los tres meses siguientes a su posesión, previa verificación del cumplimiento de los

requisitos del cargo, establecidos por las normas correspondientes y evaluación de las competencias que señale el Departamento Administrativo de la Función Pública.

(ii) Tienen un periodo institucional de cuatro años que termina tres meses después del inicio del periodo institucional del Presidente o de los jefes de las entidades territoriales.

(iii) Su retiro del cargo está sujeto a la evaluación insatisfactoria del plan de gestión, en los términos de la Ley 1438 de 2011 y las normas reglamentarias, por destitución o por orden judicial.

6.251. En el artículo 13 del Decreto 491 de 2020 se establece que "los gobernadores y alcaldes podrán ampliar, por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020".

6.252. Asimismo, en la referida disposición se señala que "si el alcalde o gobernador no amplia el período, deberá proceder a nombrar al gerente o director, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016".

Empero, se aclara que "si deciden ampliar el período, una vez finalizados los 30 días a que se refiere el inciso anterior, el alcalde o gobernador nombrará el nuevo gerente o director, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. El período institucional del nuevo gerente o director iniciará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del período constitucional del gobernador o del alcalde respectivo" .

6.253. Al respecto, la Sala considera que la anterior medida no es contraria a la Constitución (juicio de no contradicción específica), porque la regulación sobre el período de los gerentes de las empresas sociales del Estado es un asunto de rango meramente legal, por lo que el legislador tiene una amplia facultad para ordenar la materia, siempre que su determinación respete el criterio de proporcionalidad (juicio de proporcionalidad).

6.254. Sobre el particular, esta Corte evidencia que la medida de permitir la ampliación de los períodos de los gerentes y directores de las empresas del Estado por un mes fue proporcional, porque:

(i) Persiguió una finalidad legítima, como lo fue evitar que el cambio de gerentes y directores de las empresas sociales del Estado programado para finales de marzo pasado generara traumatismos administrativos en la prestación del servicio de salud, teniendo en cuenta que coincidió con el inicio de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19.

(ii) Fue adecuada y necesaria, ya que permitió que los nominadores tuvieran un plazo de un mes adicional para elegir a los nuevos gerentes y directores de las empresas sociales del Estado y, con ello, permitir que las transiciones respectivas no afectaran las funciones que dichas instituciones cumplen dentro del sistema de salud ante su importancia para enfrentar la pandemia.

(iii) Fue proporcional, pues si bien se modificaron las reglas para el acceso a la función pública, lo cierto es que el cambio atendió a una situación imprevista, como lo fue la pandemia, y se contempló un régimen de transición para evitar que la aplicación de la medida desarticule el sistema de elección de los gerentes y directores de las empresas sociales del Estado en el futuro. En efecto, se señaló que independientemente de si se prorrogó por un mes el período de los salientes funcionarios o no, los nuevos terminarán su servicio según lo dispuesto en las normas ordinarias, es decir, tres meses después del inicio del período constitucional del gobernador o del alcalde respectivo.

6.255. Por lo demás, la Corte estima pertinente aclarar que si bien una parte del objeto de la norma se agotó al finalizar el tiempo para ejercer la facultad de ampliar el período de los directores de las empresas sociales del Estado (abril de 2020), lo cierto es que la disposición todavía continúa vigente en lo relativo a la regulación de la próxima transición de gerentes en el año 2024.

- Artículo 14. Aplazamiento de procesos de selección en curso 6.256. El artículo 40.7 de la Carta Política señala que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (…) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos” .

6.257. A su vez, el artículo 125 de la Constitución establece, como regla general, el régimen de carrera administrativa para la gestión del acceso, permanencia, ascenso y retiro de los empleos del Estado, “buscando con ello privilegiar el mérito como criterio de selección y permanencia del personal público” . Asimismo, en dicha disposición se contemplan, a modo de excepciones, los cargos “de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley” .

6.258. Al respecto, este Tribunal ha explicado que existen tres grandes regímenes de carrera administrativa en Colombia, a saber [289] : (i) El régimen general de carrera , desarrollado en la Ley 909 de 2004 [290] y mediante el cual se gestionan la mayoría de los empleos de la administración pública en los niveles nacional y territorial, tanto de los sectores central como descentralizado [291] , salvo los que estén sometidos a un especial sistema de provisión por ministerio de la Constitución o la ley.

(ii) El régimen especial de carrera de origen constitucional , el cual se circunscribe a aquellos empleos que, por disposición del Constituyente, deben gestionarse mediante un sistema especial, como sucede con los cargos de las universidades estatales (art. 69 CP), las Fuerzas Militares (art. 217 CP), la Policía Nacional (art. 218 CP), la Fiscalía General de la Nación (art. 253 CP), la Rama Judicial (art. 256-1 CP), la Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 266 CP), la Contraloría General de la República (art. 268-10 CP) y la Procuraduría General de la Nación (art.

279 CP) [292] . (iii) El régimen especial de carrera de origen legal , denominado también como “sistema específico” , el cual engloba los empleos que, por disposición del legislador, deben gestionarse mediante un sistema especial, como ocurre con el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales o en las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros [293] .

6.259. Igualmente, en el artículo 125 superior se señala que “el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes” , esto es, por concurso. En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha tomado nota de que “ el legislador cuenta con un margen de configuración normativa para clasificar los concursos, señalar sus trámites y estatuir los requisitos exigibles en cada uno de ellos [294] ” [295] .

6.260. Con todo, esta Corporación ha precisado que la referida libertad de configuración encuentra límites en “(i) la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público; (ii) la garantía de la igualdad de oportunidades y; (iii) la protección de los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Constitución” [296] .

6.261. En el artículo 14 del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional dispuso que “para garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social” , durante la vigencia de la emergencia sanitaria declara por el Ministerio de Salud y Protección Social, “se aplazarán los procesos de selección que actualmente se estén adelantando para proveer empleos de carrera del régimen general, especial constitucional o específico, que se encuentren en la etapa de reclutamiento o de aplicación de pruebas”.

6.262. Sin embargo, en la misma disposición se aclara que “en el evento en que el proceso de selección tenga listas de elegibles en firme se efectuarán los nombramientos y las posesiones en los términos y condiciones señalados en la normatividad vigente aplicable a la materia” , así como se precisa que “la notificación del nombramiento y el acto de posesión se podrán realizar haciendo uso de medios electrónicos” .

Adicionalmente, se dispone que “durante el período que dure la Emergencia Sanitaria estos servidores públicos estarán en etapa de inducción y el período de prueba iniciará una vez se supere dicha Emergencia” .

6.263. Sobre el particular, la Corte evidencia que la suspensión de los procesos de selección contemplada en el artículo 14 afecta el derecho a ocupar cargos públicos y los principios de mérito como criterio de acceso al empleo público y de celeridad, establecidos en los artículos 40.7, 125 y 209 de la Constitución, puesto posterga en el tiempo los concursos al permitir que éstos no sean adelantados en los plazos establecidos en las convocatorias respectivas y sean interrumpidos mientras dure vigente la emergencia sanitaria.

6.264. Sin embargo, esta Sala constata que dicha afectación a los referidos principios superiores es proporcional en función de las circunstancias excepcionales que enfrenta el país con ocasión de la pandemia, porque la medida de suspensión de los procesos de selección:

(i) Persigue una finalidad legítima, en tanto que busca que las restricciones sanitarias adoptadas con ocasión de la pandemia no impidan que ciertas personas puedan participar en los concursos de méritos en desarrollo, así como evitar que se realicen pruebas masivas que deriven en escenarios de contagio.

(ii) Es adecuada para cumplir dicho objetivo, ya que, por medio del aplazamiento temporal de los concursos, se permite que las personas que no se encuentran en la posibilidad material de participar en los procesos de selección por su edad, condiciones de salud, posibilidades de acceso a medios tecnológicos o atender ciertas medidas sanitarias, no vean afectadas sus aspiraciones legítimas de ingresar al empleo público.

(iii) Es necesaria, toda vez que la suspensión de los concursos es la única acción razonable que asegura que, sin importar el impacto de las diversas medidas adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19 que han implicado, por ejemplo, para algunas personas la imposibilidad de salir de sus residencias o de regresar del exterior, se presenten casos de negación de la oportunidad de acceder al empleo público.

(iv) Es proporcional en sentido estricto, en tanto que, si bien se restringe la celeridad de los trámites de selección y, con ello, el acceso al empleo público, lo cierto es que la suspensión de los procesos de selección es transitoria y finalizará una vez se supere la emergencia sanitaria. Además, no afecta a los concursos en los que ya existan listas de elegibles en firme y, por ello, se hayan consolidado derechos de los aspirantes.

6.265. Sobre este último punto, la Corte advierte que la decisión de dar continuidad a los procesos en curso que se encuentran en su etapa final no reviste problemas de constitucionalidad, ya que al haberse adelantado las pruebas respectivas y encontrase pendiente únicamente el nombramiento y posesión de las personas que ocuparon los primeros lugares en la convocatoria, se busca la concreción del principio de mérito teniendo en cuenta que, al tratarse de actuaciones con individuos puntuales, es posible proseguir con las mismas sin generar escenarios masivos de contagio.

6.266. En este sentido, se advierten razonables la autorización para que se realicen los nombramientos y posesiones por medios virtuales y, además, la estipulación de que el período de prueba sólo iniciará una vez se supere la emergencia sanitaria, pues son directrices que tienen en cuenta las limitaciones existentes para la prestación normal del servicio y reconocen que la calificación de un servidor en medio de las restricciones logísticas de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad.

6.267. Ahora bien, frente a los cuestionamientos realizados al artículo 14 por los intervinientes, la Sala considera que las apreciaciones sobre la afectación de derechos carecen de soporte, y las relativas a las dificultades de transición aluden a una valoración fáctica que escapa al control constitucional. Específicamente, esta Corporación estima que:

(i) A pesar de que para algunas personas el posible retiro del cargo que ocupan en provisionalidad ante su provisión por concurso puede llegar a afectar su estabilidad económica en medio de la pandemia, lo cierto es que la naturaleza de su

vinculación provisional lleva implícita dicha eventualidad y, por ende, no puede alegarse como una circunstancia imprevisible que exigiera por parte del legislador un trato preferencial.

(ii) La disposición de no suspender los procesos de selección en los que existan listas en firme, incluso en el sector salud, no tiene el potencial de afectar la prestación del servicio, porque, en principio, las personas que superan las distintas etapas de las convocatorias han demostrado su idoneidad laboral para ocupar los cargos respectivos.

(iii) Si bien, como lo propone la Comisión Nacional del Servicio Civil, podrían organizarse pruebas o exámenes individuales o virtuales que no impliquen el contacto social, lo cierto es que con ocasión de la pandemia se han implementado medidas sanitarias locales y nacionales que pueden, en ciertos casos, impedir que las personas agoten las etapas del proceso de selección bajo tales condiciones, máxime cuando es un hecho notorio que no todos los individuos tienen acceso a los medios tecnológicos o pueden utilizarlos con destreza, por lo que la Corte no estima que, a pesar de que ello pueda ser conveniente, sea inconstitucional la omisión de otorgarle la facultad a dicha entidad para adelantar algunas fases de las convocatorias.

- Artículos 15 y 16. Pago de salarios y honorarios a servidores públicos y a contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión 6.268.

En los artículos 15 y 16 del Decreto 491 de 2020, se precisan los términos laborales de la habilitación a las autoridades para implementar el trabajo en casa de sus servidores y contratistas de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, durante el período de aislamiento preventivo, indicándose que:

(i) “Las autoridades dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones” , y que, por consiguiente, “en ningún momento la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas, podrán suspender la remuneración mensual o los honorarios a los que tienen derecho”.

(ii) “Cuando las funciones que desempeña un servidor público, un docente ocasional o de hora cátedra, no puedan desarrollarse mediante el trabajo en casa, las autoridades competentes podrán disponer que, durante la Emergencia Sanitaria, y excepcionalmente, éstos ejecuten desde su casa actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan” .

(iii) “Las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones” , y que, en este sentido, “para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos” .

(iv) “Aquellos contratistas cuyas obligaciones sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán percibiendo el valor de los honorarios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos”.

En este sentido, se estipula que “la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas, no constituyen causal para

terminar o suspender unilateralmente los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Estado".

6.269. Al respecto, teniendo en cuenta que la autorización de trabajo en casa ya fue examinada y encontrada exequible al estudiarse el artículo 3°, mutandis mutatis , la Corte considera que las anteriores medidas no se oponen a la Constitución, puesto que se enmarcan en lo establecido en sus artículos 123 y 150 (numerales 19 y 23, e inciso 2), los cuales le otorgan una amplia libertad de configuración normativa al legislador para ordenar de forma razonable la función pública y los regímenes salariales y prestacionales de los servidores y contratistas del Estado.

6.270. Asimismo, la constitucionalidad de los artículos 15 y 16 del Decreto 491 de 2020, se verifica al comprobarse que las medidas que contienen superan el juicio de proporcionalidad , toda vez que:

(i) Persiguen una finalidad legítima, ya que buscan proteger las garantías superiores a la remuneración y a la estabilidad propias del derecho al trabajo en favor de los servidores y contratistas del Estado en medio de la pandemia originada por la expansión del coronavirus COVID-19, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 25 y 53 de la Constitución.

(ii) Son adecuadas para lograr tal objetivo, puesto que dichas garantías se salvaguardan mediante la orden de asegurar la continuidad de las relaciones laborales y contratos de prestación de servicios, incluso si ello implica la flexibilización de las obligaciones relacionadas con el desempeño de las funciones de los cargos o de los compromisos pactados.

(iii) Son necesarias, puesto que, al contemplarse el trabajo en casa de los funcionarios y contratistas del Estado en medio de la pandemia, las autoridades no tienen otra opción que cumplir con sus obligaciones consecuentes, como lo es garantizar la remuneración por los servicios prestados y asegurar la estabilidad en el empleo.

(iv) Son proporcionales, ya que el pago de los salarios y honorarios está justificado en el cumplimiento de las funciones y compromisos mediante el trabajo en casa por parte de los servidores y contratistas, así como en la posibilidad de disponer que los primeros desempeñen tareas similares cuando a distancia no les sea posible ejecutar sus labores ordinarias, y que los segundos queden obligados a cumplir con los acuerdos pactados una vez se supere la emergencia sanitaria.

6.271. Adicionalmente, la Corte evidencia que las medidas contempladas en los artículos 15 y 16 no son discriminatorias, puesto que aplican para todos los servidores del Estado y personas naturales vinculadas a entidades públicas mediante contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, sin establecerse distinciones en función de criterios sospechosos.

6.272. En torno al respeto del principio de igualdad, cabe mencionar que un interviniente señaló que la medida contemplada en el artículo 16 debió hacerse extensiva a aquellos individuos del sector salud que también prestan sus servicios a las autoridades a través de un intermediario, como una cooperativa, asociación o cualquier otra persona jurídica, pues se trata de figuras legales que son utilizadas para desconocer la existencia de vinculaciones laborales con el Estado.

6.273. Sobre el particular, la Sala advierte que la omisión legislativa relativa propuesta por el interviniente no parte del supuesto de hecho regulado en la norma, sino que se fundamenta en su apreciación personal sobre la utilización de ciertas figuras de contratación para eludir las responsabilidades laborales. En este sentido, para la Sala es claro que la problemática planteada no se refiere a una situación jurídica que pueda ser predicable de la disposición examinada, sino a una circunstancia fáctica, la cual, si bien es contraria a la Carta Política, su atención debe concretarse a través de un proceso judicial en el que se examine cada situación concreta y, si es del caso, se declare la existencia de una relación de trabajo y se reconozcan los derechos consecuentes.

- Artículo 17. Continuidad de los contratos administrativos relativos a servicios generales 6.274. La evolución de la organización de la administración pública ha estado delimitada por la especialización de los organismos del Estado como una manifestación del principio de eficacia contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política.

6.275. Uno de los cambios que, en dicho sentido, se ha presentado es la modificación de las plantas de personal a efectos de privilegiar la vinculación de profesionales y técnicos que faciliten la consecución del objeto encomendado a las entidades, y la supresión de cargos que si bien son inherentes a actividades necesarias para el funcionamiento de las mismas (v. gr. vigilancia, aseo, cafetería y transporte), no están ligados a la misión institucional y, por ende, por razones de gestión, pueden ser suplidos de mejor forma mediante contratos con externos.

6.276. En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha explicado que la elaboración de las plantas de personal en el sector público debe propender por excluir aquellos cargos relacionados con actividades que:

(i) “están reguladas y controladas de acuerdo con leyes especiales, como ocurre con el servicio de vigilancia o de celaduría”; (ii) “son prestadas por personas jurídicas organizadas y reconocidas conforme a la ley, y que resultan más favorables que si se prestaran directamente por la entidad u organismo estatal, como los servicios de aseo o cafetería”;

y (iii) “se requieren con alguna periodicidad o eventualmente, como el mantenimiento preventivo o correctivo de máquinas, vehículos y demás recursos físicos” [297] .

6.277. Ahora bien, este Tribunal resalta que a pesar de que la contratación con externos de los servicios de aseo, cafetería, vigilancia, transporte o similares implica para las autoridades su sustracción de las obligaciones propias de las relaciones laborales, en tanto que las mismas son asumidas por el tercero correspondiente, lo cierto es que dicha actuación no conlleva la anulación del principio de solidaridad que subyace a todas las relaciones sociales, máxime en aquellas en las que los sujetos obtienen algún beneficio, así sea en virtud de una contraprestación económica, como ocurre con el Estado en los referidos servicios generales.

6.278. Al respecto, esta Corporación advierte que una evidencia de la aplicación residual del principio de solidaridad lo constituye la obligación que el legislador le impuso a las entidades públicas consistente en verificar que en los procesos de selección de contratistas y en la ejecución y liquidación de los contratos, tanto los oferentes como los contratistas hayan realizado los aportes correspondientes a parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral [298] .

6.279. Por lo demás, en esta oportunidad, esta Sala llama la atención sobre el hecho de que el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para determinar las reglas que debe seguir la administración para la contratación pública según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 150 de la Constitución, así como que el principal límite que encuentra dicha facultad ordenadora es la satisfacción del interés general [299] .

6.280. En el artículo 17 del Decreto 491 de 2019 se estableció que “los contratos de prestación de servicios administrativos, suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza no serán suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio”.

6.281. Igualmente, en dicha disposición se estipula que “para que se efectúe el pago a las empresas contratistas éstas deberán certificar el pago de nómina y seguridad social a los empleados que se encuentren vinculados al inicio de la Emergencia Sanitaria” , así como que “para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos” .

6.282. Con base en el contexto expuesto previamente, este Tribunal considera que la medida contemplada en el artículo 17 del Decreto 491 de 2020 supera el juicio de no contradicción específica, pues se trata de una directriz que (i) busca la satisfacción del principio de solidaridad, y (ii) se enmarca en el uso razonable de la libertad de configuración normativa

que tiene el legislador para ordenar las normas sobre contratación pública de conformidad con el inciso segundo del artículo 150 superior.

6.283. Asimismo, esta Corte evidencia que el artículo 17 del Decreto 491 de 2020 cumple con las exigencias del juicio de proporcionalidad , toda vez que contiene una medida que:

(i) Persigue dos finalidades legítimas, a saber: (a) por una parte, pretende asegurar que durante el tiempo de la emergencia sanitaria, a pesar de que algunas sedes no sean utilizadas por los servidores que laboran desde casa, las mismas cuenten con el debido cuidado y mantenimiento, así como que estén disponibles los servicios generales para atender a los trabajadores que deban asistir presencialmente a solucionar las contingencias que no puedan resolverse a distancia; y, por otra parte, (b) se busca proteger el empleo de las personas que prestan su fuerza laboral de manera permanente para el beneficio del sector público en virtud del principio de solidaridad en los términos explicados.

(ii) Es adecuada y necesaria, puesto que las autoridades deben velar por el cuidado de su infraestructura y contar con la disponibilidad de servicios generales para su buen funcionamiento, incluso en medio de la pandemia, máxime cuando algunos funcionarios y contratistas, por razones del servicio, deben acudir a las sedes de las entidades.

(iii) Es proporcionada, porque es temporal mientras dure la emergencia sanitaria y si bien algunos servicios generales tendrán una menor demanda, lo cierto es que la continuidad de los contratos es una forma de concretar el principio de solidaridad que el Estado tiene con las personas que prestan su fuerza de trabajo para el cuidado de su infraestructura y la realización de sus funciones de manera permanente.

- Artículo 18. Reportes a las aseguradoras de riesgos laborales 6.284. El artículo 48 de la Constitución Política consagra la seguridad social como un servicio público bajo la dirección, coordinación y control del Estado, así como dispone que le corresponde al legislador definir la forma en la que será prestado [300] .

6.285. En este sentido, este Tribunal resalta que en las leyes 100 de 1993 [301] y 1562 de 2012 [302] , así como en el Decreto Ley 1295 de 1994 [303] , se contempló, como un componente del Sistema de Seguridad Social Integral, el Sistema General de Riesgos Laborales, mediante el cual se pretende asegurar los riesgos que pueden concretarse en los entornos de trabajo, señalándose que los mismos serán asumidos por entidades especializadas -aseguradoras de riesgos laborales-, siempre que medie un aporte previo por parte del empleador.

6.286. A efectos de garantizar el debido funcionamiento del Sistema General de Riesgos Laborales, en la ley se contemplan un conjunto de obligaciones a cargo de los sujetos que intervienen en el aseguramiento de los riesgos. En esta oportunidad, la Corte llama la atención sobre el hecho de que dentro las cargas del empleador se encuentra el deber de “informar a la entidad administradora de riesgos profesionales a la que está afiliado, las novedades laborales de sus trabajadores, incluido el nivel de ingreso y sus cambios, las vinculaciones y retiros” [304] .

6.287. Con base en lo expuesto, esta Corporación considera que el artículo 18 del Decreto 491 de 2020 supera el juicio de no contradicción específica , porque al disponer que “las autoridades deberán reportar a las respectivas Aseguradoras de Riesgos Laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa” , de conformidad con lo consagrado en el artículo 48 superior, se está definiendo uno de los términos a través de los cuales se busca garantizar el derecho a la seguridad social.

En concreto, se precisa el alcance de la obligación contemplada en el literal h) del artículo 21 del Decreto Ley 1295 de 1994. 6.288. Adicionalmente, dicha medida que supera el juicio de proporcionalidad , ya que:

(i) Persigue una finalidad legítima, como lo es la protección de las personas que prestan sus servicios para el Estado mediante las modalidades de trabajo en casa y teletrabajo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 53 de la

Constitución.

(ii) Es adecuada, ya que el reporte a las aseguradoras de riesgos laborales por parte de las autoridades sobre los empleados y contratistas del Estado que prestan sus servicios bajo las modalidades de trabajo en casa y teletrabajo les facilita a aquellas la gestión de las contingencias, así como la adopción de las medidas de prevención a que haya lugar.

(iii) Es necesaria, puesto que el cambio del lugar de prestación del servicio de la sede de la entidad a la casa del trabajador es una determinación que puede afectar el riesgo a asegurar y, por ello, es imperioso que se le informe de la modificación respectiva a la aseguradora de riesgos laborales.

(iv) Es proporcional, ya que, si bien implica una carga administrativa para las autoridades, lo cierto es que la misma es consecuente con la expectativa de trasladar los riesgos del trabajo a la aseguradora correspondiente.

- Conclusión 6.289. Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte encuentra que, salvo las precisiones realizadas, los artículos 3° a 11 y 13 a 18 superan los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad y, por consiguiente, pasa a analizar los juicios restantes.

(ix) Juicio de ausencia de arbitrariedad 6.290. La Sala Plena deja constancia de que los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 son acordes con el juicio de ausencia de arbitrariedad . En concreto, por un lado, las medidas contemplas en dicho acto normativo no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas y órganos del Estado, pues, por el contrario, autorizan y habilitan el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para facilitar que las entidades ejerzan sus atribuciones a pesar de las restricciones sanitarias adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado a la pandemia causada por el COVID-19.

6.291. De otro lado, teniendo en cuenta la naturaleza de las medidas que: (i) permiten el trabajo en casa del personal del Estado y garantizan sus derechos laborales [305] , (ii) autorizan el uso de las tecnologías para la prestación del servicio público [306] , (iii) flexibilizan las exigencias para el reconocimiento y pago de pensiones [307] , y (iv) amplían la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias [308] , este Tribunal estima que las mismas no tienen el alcance de afectar el núcleo de los derechos fundamentales.

6.292. En efecto, se trata de remedios temporales, en su mayoría de carácter instrumental, que buscan facilitar el funcionamiento del sector público en medio de las restricciones adoptadas para enfrentar la pandemia, así como para evitar que la imposibilidad de adelantar determinadas actuaciones afecte los intereses de los usuarios. En este sentido, si bien, como ocurre con todas las normas legislativas, la aplicación de las referidas medidas puede llegar a derivar en situaciones en las que se vulneren derechos fundamentales en concreto, lo cierto es que desde una perspectiva abstracta, en razón de lo expuesto a lo largo de este fallo, no se advierte que tengan el potencial de afectar las prerrogativas fundamentales.

6.293. Ahora, si bien las medidas que: (i) permiten suspender los términos de las actuaciones que se adelantan en sede administrativa y de los trámites de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, (ii) aplazan los procesos de selección de personal en el sector público, y (iii) amplían los términos para responder las solicitudes, pueden llegar a tener el alcance de afectar respectivamente derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, a ocupar cargos públicos por mérito, así como de petición y acceso a la información pública [309] , lo cierto es que las potenciales lesiones no desconocen su núcleo esencial, pues fueron encontradas proporcionales en sentido estricto, como se estudió en detalle al analizar los juicios de no contradicción y proporcionalidad.

(x) Juicio de no discriminación 6.294. Esta Corporación considera que los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 superan el juicio de no discriminación , porque las medidas que contemplan, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 137 de 1994, no contienen distinciones sospechosas o tratos injustificados dirigidos a segregar a

algún grupo de la población por motivos de sexo, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, raza, lengua o cualquier otra categoría.

6.295. Además, las posibles afectaciones al principio de igualdad que podían subyacer a las medidas contempladas en las disposiciones examinadas fueron estudiadas al analizarse los juicios de no contradicción y proporcionalidad, concluyéndose que los únicos tratos diferenciados injustificados son:

(i) La exclusión de los privados que atienden peticiones como destinatarios de la ampliación de términos para dar respuesta a las mismas (artículo 5°);

(ii) La concesión del beneficio de no presentar el certificado de invalidez para el pago de las pensiones dirigido únicamente a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales de Magisterio (artículo 7°); y (iii) La no inclusión como destinatarios del beneficio contemplado en el artículo 8° (prórroga de habilitaciones) a los titulares de las licencias, permisos, certificaciones y autorizaciones que vencerán los días inmediatamente siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria y, por lo cual, a pesar de que durante la misma tampoco pudieron gestionar la renovación correspondiente como los favorecidos por la norma, no tendrán un plazo prudencial para adelantar el trámite respectivo.

6.296. Sobre el particular, cabe resaltar que dichos tratos injustificados serán atendidos con órdenes concretas en la parte resolutiva de esta sentencia a fin de garantizar la vigencia del principio de igualdad, según se explicó páginas atrás.

C. Análisis de constitucionalidad del artículo 12 [310] 6.297. En el artículo 12 del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional autorizó a los cuerpos colegiados del Estado para que, mientras dure la emergencia sanitaria declarada a causa del coronavirus COVID-19, sesionen de manera no presencial. A continuación, la Corte procederá a examinar la conformidad de dicha disposición con la Carta Política, iniciando con el estudio del juicio de necesidad, atendiendo a los cuestionamientos realizados sobre el cumplimiento del mismo por varios de los intervinientes.

6.298. El juicio de necesidad permite determinar si el Presidente de la República incurrió en un “error manifiesto de apreciación” [311] sobre el carácter imprescindible de la medida dictada en desarrollo de un estado de excepción. Para efectuar este análisis, la Corte debe examinar la concurrencia de dos elementos: (i) el primero, también llamado juicio de necesidad fáctica , consiste en establecer si las medidas adoptadas en encuentran dirigidas a “alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente” [312] ;

y (ii) el segundo, denominado juicio de necesidad jurídica o juicio de subsidiariedad, apunta a verificar “la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional” [313] .

En este orden, en caso de que una medida tomada por el Presidente en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica no sea necesaria para enfrentar las causas que dieron lugar la situación que se pretende conjurar, la misma reprobará el juicio de necesidad fáctica. Y cuando la Corte encuentre que el ordenamiento ordinario permite, de manera suficiente y apropiada, lograr los mismos fines que busca atender la medida excepcional, esta no aprobará el juicio necesidad jurídica o de subsidiariedad. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos da lugar a la inexequibilidad de la norma correspondiente.

6.299. Uno de los propósitos del Decreto Legislativo 491 de 2020 se encamina a asegurar que, durante la emergencia sanitaria que declaró el Gobierno nacional con ocasión del COVID-19, las autoridades colegiadas puedan atender y prestar los servicios que la Constitución y la ley les encomiendan. Para tal efecto, el artículo 12 del decreto en examen autorizó a los cuerpos colegiados del Estado (órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales) para que, mientras dure la mencionada emergencia sanitaria,

sesionen de manera no presencial a través de cualquier medio que les permita a sus integrantes “deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva.” 6.300.

Ajuicio de la Sala, en las actuales circunstancias impuestas por la pandemia, sí parece indispensable y por ello fácticamente necesaria, una regla que abra la puerta para que los órganos colegiados del Estado, excepcionalmente, acudan a la virtualidad. No obstante, en cuanto dicha regla ya existe en el ordenamiento jurídico, para la Corte no resulta jurídicamente necesario que para la convocatoria de dichos órganos a sesiones no presenciales el Ejecutivo los autorice mediante decreto legislativo. Justamente, la Sala verifica que el ordenamiento jurídico ordinario ya prevé normas dirigidas a ello, o faculta a los mencionados órganos para que produzcan las medidas que se requieran para ello, de conformidad con los respectivos reglamentos .

6.301. Así, para la rama Judicial, el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la Administración de Justicia, señala expresamente que “(l)os juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.” En idéntico sentido, para la rama Ejecutiva el artículo 63 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indica que “(l)os comités, consejos, juntas y demás organismos colegiados en la organización interna de las autoridades, podrán deliberar, votar y decidir en conferencia virtual, utilizando los medios electrónicos idóneos y dejando constancia de lo actuado por ese mismo medio con los atributos de seguridad necesarios” ; norma esta que resulta aplicable a las reuniones de las asambleas departamentales y concejos municipales. Y para la rama Legislativa, se encuentra que la Ley 5ª de 1992 y sus modificaciones, orgánica del reglamento del Congreso, permite en su artículo 3º que, a falta de norma expresamente aplicable, acuda “a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional” , con fundamento en lo cual bien puede utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo de sus reuniones y el ejercicio de las funciones legislativas, así como la importante labor de control político en tiempos de emergencia económica, social o ecológica, sin perjuicio del deber de garantizar las condiciones para la deliberación, la decisión, la publicidad y la participación de conformidad con la Constitución y la ley. En estos eventos es claro que las c onvocatorias, las deliberaciones y las votaciones deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y asegurar el derecho de acceso a la información y a la documentación requeridas para la deliberación. Y no sobra reiterar que en las sesiones no presenciales, se deben garantizar plenamente todos los derechos inherentes al ejercicio de la función congresional y de representación política, garantizando en forma efectiva los derechos de las minorías y los de la oposición.

6.302. Por lo expuesto en precedencia, la Sala conviene en declarar la inexequibilidad del artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 por haber reprobado el juicio de necesidad jurídica, también denominado juicio de subsidiariedad, 6.303.

Sin perjuicio de lo señalado atrás, la Corte también ve necesario explicar que, de todos modos y por razonable que pudiera ser la autorización que prevé el artículo 12 del decreto en examen , tal medida no resulta compatible con el principio de separación de poderes y, en dicho orden, con la autonomía de la rama Legislativa y de los órganos autónomos del Estado que prevé la Carta Política (CP, artículo 113 [314]).

6.304. Esta afirmación encuentra respaldo en las consideraciones que se desarrollan a continuación. 6.305. En la concepción clásica, la división tripartita del poder consistió en la repartición de funciones entre las distintas ramas del poder público, permitiéndole a cada una de ellas ejercer una de las tres tareas fundamentales del Estado. Así, al Legislativo le correspondió crear las normas jurídicas generales y abstractas que regían a la comunidad; al Judicial, la interpretación vinculante de dichas normas al momento de resolver conflictos; y al Ejecutivo, la implementación de estas. De este modo, tal concepción sostenía que con la mencionada división de funciones se aseguraba un equilibrio en el ejercicio del poder que impedía que se abusara del mismo. En palabas de la Corte, “e l principio de la división

tripartita de poderes se hizo derivar del análisis de las funciones del Estado, que eran tres con relación a la ley: hacerla, aplicarla y dirimir los conflictos que suscitaba su aplicación; es decir, las típicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Así pues, bastó con asignar cada una de estas funciones a órganos distintos, llamados poderes, para considerar que los derechos de los ciudadanos quedaban amparados de cualquier abuso de la autoridad pública, ya que al permanecer cada órgano en la órbita de su función se lograba que el poder frenara al poder" .

[315] 6.306. Como la mencionada división tripartita impedía la concentración del poder público en cualquiera de las tres ramas del Estado, esta implicó la existencia de un precario sistema de control y equilibrio en el ejercicio del poder.

6.307. La rigidez del anterior sistema, sumado a la existencia de nuevos retos estatales, permitió pensar en una nueva concepción de la división del poder en donde, sin abandonar del todo los postulados esenciales explicados atrás, las ramas del poder público colaboran entre ellas en aras de lograr un cumplimiento más eficiente de los cometidos estatales. Sobre esta evolución, en Sentencia C-630 de 2014 [316] la Corte explicó que existen dos modelos básicos de separación de poderes:

(i) " (e)l primero de ellos es un modelo estático que se enfoca primordialmente en la necesidad de limitar el ejercicio del poder en el diseño de los órganos, entidades e instituciones públicas (y que) (c)oncibe la separación de poderes como un sistema que garantiza que el ejercicio del poder pueda limitarse en la medida en que los diversos órganos del poder público tengan funciones diferentes, y que éstas se encuentren perfectamente bien definidas en la Constitución y la ley";

y (ii) un segundo modelo que, aun cuando "(r)econoce que para poder garantizar la libertad de los ciudadanos es necesario controlar el ejercicio del poder del Estado, (y) que esta función requiere de herramientas que permitan que los órganos del poder público se controlen mutuamente" , también registra que "para garantizar que exista una medida suficiente de igualdad entre los ciudadanos es fundamental diseñar herramientas de cooperación entre las entidades públicas que permitan fortalecer el poder del Estado, y encauzarlo para el logro de sus objetivos. En esa medida este modelo acepta que tiene que existir un cierto nivel de complementariedad, concurrencia y cooperación entre los poderes públicos para que el Estado pueda garantizar, tanto las libertades básicas, como los derechos prestacionales." 6.308.

En dicha sentencia se explicó que el Constituyente de 1991 se inclinó por el segundo modelo. En este sentido, la Corte recordó que en anterior jurisprudencia se justificó la escogencia de esta opción, tras exponerse que:

"De acuerdo con el segundo modelo, la delimitación rígida de las funciones constitucionales, es insuficiente para garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales e impedir el ejercicio arbitrario del poder. Desde dicha perspectiva, este (segundo) modelo le otorga un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del balance entre los poderes públicos (Sistema de checks and balances)." "El modelo constitucional de frenos y contrapesos no presupone el equilibrio entre los órganos que detentan las funciones clásicas del poder público como consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, y que no puede relegarse a un control político contingente, eventual o accidental, cuyo resultado natural y obvio tiende a ser la reafirmación del poder en los órganos, autoridades o funcionarios que se estiman política y popularmente más fuertes." Sentencia C-971 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) 8. Así mismo, en la sentencia C-141 de 2010 citada se refirió específicamente a la manera como los controles recíprocos y la cooperación limitan el principio de separación de poderes en nuestro sistema constitucional, diciendo:

"El modelo adoptado respeta el criterio conforme al cual, en virtud del principio de separación, las tareas indispensables para la consecución de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes. No obstante, la separación resulta morigerada por las exigencias constitucionales de colaboración armónica y por controles recíprocos . En virtud de las primeras, se prevé, por un lado, una labor de coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el

ejercicio de las distintas funciones, y, por otro, se atenúa el principio de separación, de tal manera que unos órganos participan en el ámbito competencial de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente -por ejemplo la iniciativa gubernamental en materia legislativa- o como una excepción a la regla general de distribución funcional -como el ejercicio de determinadas funciones judiciales por el Congreso o la atribución de funciones jurisdiccionales por medio de la ley en materias precisas a determinadas autoridades administrativas-." (Resaltado fuera de texto original).

6.309. En este último sentido, en Sentencia C-253 de 2017 [317] este Tribunal también recordó que: "(…) la noción estática del principio de separación de poderes debe necesariamente ser complementada con el modelo de frenos y contrapesos, que conforme lo ha comprendido la jurisprudencia constitucional, incorpora tanto los controles interorgánicos como el principio de colaboración armónica. Los argumentos anteriormente planteados permiten concluir que la limitación del poder público depende necesariamente de la existencia de instancias que arbitren, con carácter vinculante, las extralimitaciones en el ejercicio de las competencias. Esta labor, por definición, no puede ser desarrollada por el mismo órgano titular de la función, sino por otro que opera como contrapeso y bajo un esquema de mutuo control, mostrándose insuficiente la simple delimitación de las competencias por la que propugna la comprensión estática de la separación de poderes.(…) De otro lado, la colaboración armónica supone que a pesar que los poderes públicos están orgánicamente delimitados, también están llamados a concurrir en el ejercicio de sus competencias, a efectos de lograr el cumplimiento de los fines del Estado. En ese sentido, cuidándose en todo caso la invasión del ámbito competencial de cada rama u órgano del Estado, la Constitución estima como válida su actuación coordinada y complementaria, conforme lo dispone el artículo 113 de la Constitución. Como lo ha expuesto la Corte, la colaboración armónica atenúa la separación de poderes a través de "una labor de coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el ejercicio de las distintas funciones, y, por otro, se atenúa el principio de separación, de tal manera que unos órganos participan en el ámbito competencial de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente -por ejemplo la iniciativa gubernamental en materia legislativa- o como una excepción a la regla general de distribución funcional -como el ejercicio de determinadas funciones judiciales por el Congreso o la atribución de funciones jurisdiccionales por medio de la ley en materias precisas a determinadas autoridades administrativas-." [318] Este doble papel que cumple el principio de separación de poderes es, en consecuencia, resaltado por la jurisprudencia constitucional, al establecer que no puede ser asumido como la atribución rígida, exclusiva y excluyente de funciones compartimentadas en cabeza de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial [319] .

En cambio debe aceptarse en términos colaborativos, pues es deber de las distintas entidades públicas confluir en el desarrollo de los fines y valores constitucionales, e integrarse para materializarlos [320] . De allí que encuentren plena justificación principios como la colaboración armónica entre los poderes, al igual que la vigencia de los controles interorgánicos entre los mismos." 6.310. En suma, al inclinarse por el segundo modelo, el Constituyente de 1991 si bien flexibilizó la división tripartita del poder clásica, permitiendo la concurrencia de los poderes públicos en el cumplimiento de los cometidos estatales, también estructuró un mayormente robusto sistema de frenos y contrapesos interorgánico en donde cada rama del poder público, además de ocuparse de sus funciones clásicas principales, ejerce una tarea de vigilancia y control sobre el desempeño de las demás ramas.

6.311. Dicho lo anterior la Corte recuerda que la rama Legislativa es, por excelencia, el órgano del poder público en donde la representación popular encuentra su mayor grado de expresión. Aun cuando el Presidente de la República es símbolo de unidad nacional (CP, artículo 188) [321] , la jurisprudencia constitucional ha explicado que el Congreso es el órgano "depositario de la representación democrática del pueblo , en tanto titular de la soberanía que fundamenta el ejercicio del poder público (artículo 3º C.P.)" [322] . Por esta razón, la Corte ha señalado que el Parlamento es el órgano en que, de ordinario, el texto superior radica "la competencia originaria para la definición del orden jurídico, bajo el

entendido que está investido de la legitimidad necesaria para imponer, con carácter general, reglas jurídicas y, por lo mismo, con carácter vinculante ” [323] .

6.312. La anterior conclusión se justifica si se estudia la composición del Congreso como máximo órgano de representación popular. En efecto, los mecanismos dispuestos para la elección de los integrantes de cada cámara legislativa (bicameralismo) garantizan que dentro del Legislativo confluyan la variedad de intereses e ideologías que coexisten en la Nación y que caracterizan al Estado Social de Derecho democrático y pluralista que prevé el artículo 1º de la Carta. Sobre este particular, la Corte ha explicado que el fin de la estructura bicameral del Parlamento es el de “permitir un mayor pluralismo al interior de la rama legislativa y darle mayor integridad al proceso legislativo, al pretender otorgar igual respeto y consideración a los intereses de diversos partidos, movimientos políticos, al igual que a los intereses nacionales, regionales y locales. Esta multiplicidad de intereses, que se concreta en la existencia de dos cámaras colegiadas, con distintos orígenes en su forma de elección, busca ampliar la deliberación pública, así como la realización de acuerdos y transacciones entre los diversos representantes, con especial respeto por las minorías en el seno del órgano legislativo.” [324] 6.313. Como se expuso en la Sentencia C-253 de 2017 atrás citada, uno de los elementos esenciales del principio de separación de poderes que prevé la Constitución en su artículo 113, es el sistema de frenos y contrapesos interorgánico [325] . Este sistema, que “se enfoca en el aspecto dinámico del ejercicio del poder político (y que) (r)econoce que para poder garantizar la libertad de los ciudadanos es necesario controlar el ejercicio del poder del Estado (…) requiere de herramientas que permitan que los órganos del poder público se controlen mutuamente” [326] , resulta indispensable para el sostenimiento de la democracia en tanto constituye una manera de controlar el ejercicio arbitrario del poder por cualquiera de sus ramas [327] .

6.314. En la Constitución de 1991, una de las manifestaciones del referido sistema de frenos y contrapesos es el control político que ejerce el Congreso sobre el Ejecutivo (C.P., artículo 114 [328]).

Esta función de control por parte del Legislativo se justifica por su condición de principal depositario de la representación democrática del pueblo (ver 6.311.

supra) y encuentra aplicación concreta en, entre otras disposiciones [329] , el inciso 5º del artículo 215 superior relativo al control que le corresponde ejercer sobre los decretos que expide el Presidente de la República en ejercicio de los poderes que le otorga el mencionado artículo 215 constitucional. Por esta razón, para el ejercicio de dicha tarea, la Carta Fundamental le permite al Congreso “reunirse por derecho propio” en caso de que no fuere convocado por el Gobierno nacional (CP art. 215, inciso 7º); disposición esta que refuerza la autonomía e independencia que posee el Legislativo para controlar los actos del Ejecutivo.

6.315. De lo expuesto en precedencia la Sala concluye que si en gracia de discusión se aceptara que, para el ejercicio de sus funciones, el Congreso estuviera en la necesidad absoluta de sesionar de manera no presencial y bajo las condiciones que estipula el artículo 12 del Decreto 491 de 2020, tal posibilidad sería, de todos modos, una decisión de la exclusiva órbita competencial del Legislativo; competencia esta dentro de la cual el Ejecutivo no puede inmiscuirse so pena de que el ente controlador terminara bajo la égida del controlado. Más aún, la aceptación de una tesis contraria a la que ahora sostiene la Corte equivaldría a admitir que, así como la rama Ejecutiva podría autorizar al Congreso para sesionar de cierta manera, en ejercicio de tal facultad también podría prohibir que el Parlamento sesionara de dicho u otro modo o, inclusive, que simplemente sesionara; situaciones éstas que, además de implicar una constitucionalmente inadmisible subordinación del Legislativo al Ejecutivo y de subvertir el sistema de frenos y contrapesos que prevé la Constitución Política, permitiría la concentración del poder público en una de sus ramas y daría al traste con el carácter democrático del Estado, más aún en un estado de excepción.

6.316. En las circunstancias actuales, en donde -en términos globales, una enfermedad ha tenido efectos devastadores sobre la salud y la economía-, el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo luce como el único camino adecuado para confrontar una situación que requiere de acciones contundentes y expeditas. No obstante, si la cabeza de la rama Ejecutiva desconoce -aún de buena fe- que sus facultades extraordinarias están sujetas al control de las demás ramas del poder público, se estaría jugando con el carácter democrático del contrato social que previó la Carta de 1991. Es por ello que, se repite, aún si se admitiera que las medidas que contempla el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 fueran indispensables para proteger la salud personal de los empleados y servidores del Legislativo y la salud pública en general, la Corte insiste en que la manera de sesionar del Congreso es un asunto que únicamente le incumbe a la rama Legislativa y con arreglo a lo que permite su propio reglamento (ver numeral 6.301.

supra); reglamento este que, además, está establecido en una norma orgánica que forma parte del bloque de constitucionalidad. 6.317. En suma, para la Corte es claro que, por una parte, la autorización de que trata el artículo 12 en examen excede la colaboración armónica entre las ramas del poder público por la que propende el modelo de división del poder por el que optó el Constituyente de 1991 y, de este modo, rompe con el principio de separación de poderes y de autonomía que funda el sistema democrático. Y a lo anterior se suma que, al invadir las competencias del Congreso, el Ejecutivo podría dificultar la función de control que le corresponde, en evidente detrimento de los derechos de las minorías políticas que son, precisamente, las naturalmente interesadas en ejercer un control político sobre el Gobierno que eligieron las mayorías.

6.318. Con arreglo a lo expuesto en precedencia y habida cuenta de que el artículo 12 del decreto sub exámine irradia sus efectos sobre “los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales”, la Corte extiende la anterior argumentación se extiende a los órganos autónomos y a las corporaciones públicas territoriales. Y en este sentido se recuerda que los órganos constitucionalmente autónomos están llamados a darse su propio reglamento para efectos de su funcionamiento interno. Por su parte, a las asambleas departamentales y concejos municipales la Constitución les encarga ejercer el control político que sobre los despachos de las cabezas territoriales (CP, artículo 300, numerales 13 y 14; y artículo 313, numerales 11 y 12) [330] y la ley les permite darse su propio reglamento (Ley 3 de 1986, artículo 21 y Ley 136 de 1994, artículo 31) [331] . En el mismo orden de ideas, las altas cortes de la Rama Judicial están igualmente llamadas por la Constitución y ley a darse su propio reglamento. (Artículos 235.6, 237.6 y 241.12 de la Carta; Ley 270 de 1996, artículos 36, 54, 56, 63A, 79, entre otros).

6.319. Finalmente la Sala considera que la posibilidad de sesionar virtualmente no es contraria a la Constitución en circunstancias excepcionales como la presente, aunque sigue vigente la regla general de que el funcionamiento del Congreso y de las demás corporaciones públicas de elección popular se rige por la presencialidad. Ello por cuanto esta regla es el mecanismo más adecuado para dar cabida a una democracia vigorosa mediante la posibilidad de un debate intenso, de una participación activa y libre y de la expresión de todas las corrientes de opinión en circunstancias de mayor facilidad. Como dijera la Corte en Sentencia C-008 de 2003 [332] , las sesiones presenciales y en la sede oficial de cada corporación son “la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo ” [333] .

En este sentido, impedir la presencialidad en las sesiones de los órganos colegiados del Estado en tiempos de pandemia no es posible. Incluso el grado de presencialidad se hace más exigible dependiendo del peso de las decisiones por adoptar (v.gr.

actos legislativos, leyes estatutarias, normas tributarias, normas penales, etc.). Así las cosas se impone decir que la virtualidad es ultima ratio , esto es, una forma de deliberación subsidiaria y excepcional.

6.320. La vigencia de esta regla general de la presencialidad, incluso en condiciones de excepcionalidad sanitaria como la originada por el COVID-19, implica que es inconstitucional una disposición que impida la asistencia física a las sesiones de los órganos colegiados del Estado. Por supuesto, es razonable que excepcionalmente se acuda a la virtualidad para asegurar el permanente funcionamiento de la democracia, aun con el déficit que estas tecnologías muestran frente al mejor camino de la presencialidad para una corporación tan numerosa y diversa como lo es el Congreso de la República; sin embargo, en tal caso es necesario que se garantice que aquellos miembros que así lo consideren, bajo medidas de seguridad sanitarias, puedan asistir a los sitios de deliberación ordinarios para el ejercicio de sus funciones.

6.321. Como bien se señala arriba (supra numeral 6.303. y siguientes), especialmente en las corporaciones públicas de elección popular, la presencialidad es la regla general y las reuniones no presenciales o mixtas, esto es, la virtualidad para el cumplimiento de las funciones del Congreso, asambleas y concejos es la excepción, en respeto del principio democrático, el pluralismo político y la protección de las minorías. Por ello mismo, durante la emergencia sanitaria las sesiones no presenciales no pueden convertirse de facto en una regla general, sino que debe propiciarse que, en la medida de lo razonable y gradualmente, pero a la mayor brevedad posible, se retorne a la presencialidad total. En todo caso, las sesiones no presenciales o mixtas deben permitir la expresión libre de los congresistas que acuden virtualmente-.

Quienes conducen estas reuniones deberán hacer un uso apropiado de la tecnología, absteniéndose de usarla para bloquear la posibilidad de intervenir oralmente, para restringir la posibilidad de ser visto virtualmente, para dificultar el voto, o para cualquier otra actuación que dificulte la participación, la expresión, el debate y la votación. Así, el Congreso de la República y las demás corporaciones públicas de elección popular directa deben darle prioridad a las sesiones presenciales sobre las virtuales en la medida en que las condiciones de bioseguridad lo permitan y para ello debe agotar todos los medios a su alcance.

6.322. Si bien en el caso del Congreso, rama autónoma e independiente del poder público cuyo normal funcionamiento no puede interrumpirse, con fundamento en el artículo 3º de la Ley 5ª de 1992 durante la pandemia puede organizar sesiones virtuales o mixtas, sin impedir la presencialidad, es menester que de conformidad con lo previsto en el artículo 151 de la Constitución Política, en cuanto ello sea posible produzca la reforma de su propio reglamento, a fin de definir todas las circunstancias en las que operará esta forma de reunión virtual, de manera que no se afecte la democracia.

6.323. La virtualidad, por ser excepcional y derivada de situaciones de emergencia y sobre todo de anormalidad por causas y consecuencias imprevisibles e irresistibles, debe ser de carácter temporal y excepcional. Ello se justifica para ejercer funciones legislativas indispensables para la atención de la emergencia y para ejercer el control político sobre las medidas tomadas por el Ejecutivo en el marco de esa emergencia, garantizando así el equilibrio de poderes. En lo posible, la función constituyente del Congreso debería hacerse de manera presencial.

6.324. En este orden de ideas, las reuniones no presenciales no deberían afectar ni impedir el derecho al voto presencial y secreto en los casos que la Constitución –artículo 133- y la Ley – artículo 136 de la Ley 5ª de 1992- así lo determinan. Y en cuanto a la función legislativa del Congreso, esta virtualidad debería respetar especialmente las leyes que de conformidad con el artículo 146 de la Constitución Política tienen prevista una mayoría especial y, en el mismo sentido, aquellas leyes que de acuerdo con la Constitución tienen previsto un procedimiento de aprobación con requisitos específicos como las leyes estatutarias –artículo 153-, la Ley de Presupuesto- artículos 346 y siguientes, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo –artículo 339-, las leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales –artículo 150, ordinal 16-, leyes que aprueben amnistías- artículo 150, ordinal 17-, entre otras. Las votaciones de dichas normas deberían ser, en lo posible, presenciales.

6.325. La función legislativa cuando se trate de leyes ordinarias y algunas funciones administrativas podrían llevarse a cabo en la sede virtual del Congreso de la República. Pero como se expresó arriba (supra numeral 6.303. y siguientes),

la importante función de control político del Congreso, especialmente el debate de moción de censura de conformidad con el artículo 135-9 de la Constitución Política, en la medida de lo posible, si las condiciones de salubridad lo permiten, debería ejercerse de manera presencial. Además de la función constituyente y la función legislativa cuando se trata de leyes con mayoría especial, la función de control político y las funciones judiciales, la función electoral, así como las funciones que se deben adelantar a través de sesiones reservadas, en la medida de lo posible, si las condiciones de salubridad lo permiten, deberían llevarse a cabo también en la sede física del Congreso de la República.

6.326. Por último, la Corte señala que, en aplicación de la regla general que preside los efectos de las sentencias de inexequibilidad por parte de este Tribunal (Ley 270 de 1996, artículo 45), la declaración de inconstitucionalidad del artículo 12 solo surte efectos hacia el futuro, sin que esta implique riesgos de inconstitucionalidad ni de nulidad para las decisiones de las corporaciones públicas, ni en general de las de todos "los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales", adoptadas al amparo de su vigencia y de su presunción de constitucionalidad.

7. Decisión a proferir A partir de las consideraciones expuestas en la presente providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará:

(i) La exequibilidad de los artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 491 de 2020. (ii) La exequibilidad condicionada del artículo 4° del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

(iii) La exequibilidad condicionada del artículo 5° del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

(iv) La exequibilidad del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declarará inexequible, y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declarará la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

(v) La exequibilidad del artículo 7° del Decreto 491 de 2020, salvo la expresión "de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG" contemplada en el inciso 2° del mismo que se declarará inexequible.

(vi) La exequibilidad condicionada del artículo 8°, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

(vii) La exequibilidad condicionada del artículo 10 del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.

(viii) La inexequibilidad del artículo 12 del Decreto 491 de 2020. V. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 491 de 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".

SEGUNDO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 4° del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

TERCERO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 5° del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

CUARTO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declara INEXEQUIBLE , y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declara la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA , bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

QUINTO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 7° del Decreto 491 de 2020, salvo la expresión "de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG" contemplada en el inciso 2° del mismo que se declara INEXEQUIBLE .

SEXTO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 8°, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

SÉPTIMO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 10 del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.

OCTAVO.- Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 12 del Decreto 491 de 2020. Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente. ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente Con salvamento parcial de voto CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado Con salvamento parcial de voto DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada Con salvamento parcial de voto LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado Con salvamento parcial de voto ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado Con salvamento parcial de voto GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada Con salvamento parcial de voto CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada Con aclaración de voto JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO CARLOS BERNAL PULIDO A LA SENTENCIA C-242/20 DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA O DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA- Alcance (Salvamento parcial de voto)/ DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA- Efectividad (Salvamento parcial de voto) EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA- Procedencia (Salvamento parcial de voto) Expediente :

RE-253 Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez En adición al salvamento parcial de voto en relación con el 12 artículo del Decreto Legislativo 491 de 2020 suscrito con la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Luis Guillermo Guerrero y Antonio José Lizarazo, presento individualmente mi discrepancia frente al 6 (parágrafo 1) de ese mismo Decreto. Contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, considero que dicho parágrafo ha debido ser declarado exequible.

El parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 es conforme con la Constitución Política Además de no desconocer contenido alguno de la Constitución Política, esta medida es razonable y proporcional, habida cuenta de las siguientes razones:

(i) las autoridades administrativas no están obligadas a suspender el pago de las sentencias judiciales, por el contrario, dicho artículo prevé que cada entidad de manera autónoma decide si ordena o no esa suspensión;

(ii) las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social han implicado procesos de adecuación institucional que han ralentizado el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de los deberes de las entidades, y (iii) la referida decisión de suspensión se debe adoptar por medio de un acto administrativo motivado y obedecer a razones relacionadas con la emergencia sanitaria, lo cual, de un lado, garantiza el derecho de defensa de los particulares y, del otro, asegura que dicha decisión guarde relación con la referida emergencia. Por lo demás, conforme al mismo artículo, la decisión de suspensión no será indefinida, en tanto solo se puede adoptar durante el término de la emergencia sanitaria y expirará al día siguiente de que esta finalice.

A su vez, dicha suspensión no procede cuando se trata de asuntos relacionados con derechos fundamentales. Incluso de aceptarse, en gracia de discusión, que la suspensión del pago de sentencias judiciales podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva, considero que la Corte ha debido declarar exequible dicha disposición, en el entendido de que las autoridades administrativas deben indexar el valor de las acreencias, mientras opere la suspensión del pago de la sentencia. Este remedio garantizaría que los administrados no reporten perjuicio alguno como consecuencia de la pérdida en el valor del dinero que genera el retardo en el pago de lo ordenado en las sentencias, sin imponerle una carga irrazonable –y en muchos casos, desproporcionada– a los presupuestos de las entidades públicas relativa al pago de cuantiosos intereses por el pago tardío de las sumas ordenadas en las sentencias judiciales, pese a las dificultades institucionales propias de la actual emergencia. Este último es justamente el grave efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad del parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

Fecha ut supra, CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA CRISTINA PARDO SCHLESINGER A LA SENTENCIA C-242/20 DERECHO DE PETICION- Ejercicio ante autoridades públicas o ante particulares (Aclaración de voto)/ DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO DE PETICION- Sanción disciplinaria (Aclaración de voto) DERECHO DE PETICION- Investigación disciplinaria por mora en resolver (Aclaración de voto) Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en relación con las consideraciones expuestas en la sentencia como fundamento de la declaración de exequibilidad condicionada del artículo 5 del Decreto 491 de 2020. Según dichas consideraciones, “el artículo 5° desconoce el principio de igualdad, porque a pesar de que existen particulares que deben contestar peticiones en las mismas condiciones que las autoridades, no se estipuló que son destinatarios de la medida de ampliación de términos, lo cual resulta un trato injustificado, ya que equivalentemente se ven afectados por la pandemia, pues es un hecho notorio que la misma perjudicó a toda la sociedad”.

A juicio de la suscrita, no puede considerarse que los particulares se encuentran en las mismas condiciones que los servidores públicos frente al deber de contestar las peticiones formuladas ante ellos. Lo anterior, en primer lugar, por cuanto, de facto, cuantitativamente los servidores públicos usualmente atienden cantidades mucho más significativas de peticiones, en razón de las funciones que cumplen. En segundo lugar, porque la omisión de respuesta o la respuesta tardía implica consecuencias disciplinarias especiales sobre ellos.

En tal virtud, aunque la suscrita comparte el condicionamiento, considera que la sentencia debió aludir a las diferencias anotadas. Fecha ut supra, CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS CARLOS BERNAL PULIDO, LUIS GUILLERMO GUERRERO, ANTONIO JOSÉ

LIZARAZO OCAMPO Y GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO A LA SENTENCIA C-242/20 DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de necesidad (Salvamento parcial de voto) La imposibilidad de que los cuerpos colegiados se reunieran de forma presencial para modificar sus reglamentos es lo que hacía necesario jurídicamente que, mientras ello ocurría, una disposición legal fundamentara la práctica de sesiones virtuales –entre otros asuntos, para llevar a cabo la modificación de los reglamentos–.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES- No desconocimiento (Salvamento parcial de voto)/ PRECEDENTE CONSTITUCIONAL- Desconocimiento (Salvamento parcial de voto) CONGRESO DE LA REPUBLICA- Autonomía y capacidad plena para auto organizarse (Salvamento parcial de voto) La Constitución no prohíbe el ejercicio no presencial de ninguna función del poder público.

Expediente : RE-253 Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez Con nuestro acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribimos de modo conjunto este salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. En concreto, nos apartamos de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020. Contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, consideramos que dicho artículo ha debido ser declarado exequible.

I. El artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 es conforme con la Constitución Política Pese a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 no desconoce contenido alguno de la Constitución Política. Por tanto, debió ser declarado exequible.

Habilitar la competencia temporal y transitoria para que los órganos colegiados de las ramas del poder público sesionen de manera no presencial durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional resulta:

(i) necesario desde la perspectiva fáctica, (ii) necesario desde la perspectiva jurídica y (iii) compatible con el principio de separación de poderes, en particular, con la autonomía del Congreso de la República. Además, (iv) al declarar inexequible dicha disposición, la mayoría de la Sala Plena desconoció el precedente constitucional. Por último, (v) los argumentos invocados por la mayoría de la Sala Plena son contradictorios.

Primero, la medida es necesaria desde una perspectiva fáctica . Esto, por cuatro razones existentes en el momento en el que se expidió el Decreto y que, aunque sea de forma parcial, todavía subsisten:

(i) El aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional para contener la expansión del Covid-19 limitaba, por razones sanitarias, que los miembros de las corporaciones a las que se refiere la norma se reunieran de manera presencial, por lo que el funcionamiento de tales instituciones podía continuar de forma no presencial.

(ii) Si, a pesar de lo anterior, los miembros de tales corporaciones hubieran decidido sesionar de forma presencial, resultaba previsible que el normal desarrollo de las reuniones resultara limitado por las medidas de salubridad que se deben adoptar para prevenir el contagio del Covid-19.

Paliar estas limitaciones solo era posible mediante la celebración de sesiones no presenciales. Además, (iii) no resultaba irrazonable que el Gobierno nacional hubiere estimado que las reuniones presenciales podrían dificultarse por inconvenientes de tipo logístico, como, por ejemplo, en el caso del Congreso de la República, el desplazamiento de los senadores y representantes que residen en ciudades diferentes a Bogotá, que permanece restringido por las limitaciones al transporte aéreo y terrestre. Por último, (iv) la habilitación de sesiones no presenciales es necesaria para hacer compatible el ejercicio de los derechos fundamentales a la participación política: (a) con la protección del derecho a la salud de los miembros de los cuerpos colegiados [334] , en especial, de aquellos más vulnerables al Covid-19, tales como los adultos mayores o aquellos con condiciones de comorbilidad; y (b) con el derecho a la igualdad de los

funcionarios de la rama legislativa frente a los funcionarios de la rama ejecutiva y judicial, toda vez que estos últimos pueden desarrollar sus funciones constitucionales y legales de forma no presencial.

Segundo, la medida es necesaria desde la perspectiva jurídica . Ni la Constitución ni la Ley 5 de 1992, en el caso del Congreso de la República, habilitan de manera expresa a los órganos colegiados de las ramas del poder público y a sus miembros para sesionar de manera no presencial (situación análoga ocurre en relación con las demás instituciones destinatarias de artículo 12 del Decreto Legislativo sub examine). Por esto, era necesaria la expedición de una norma de rango legal que, de manera cierta y concreta, dispusiera el fundamento jurídico de la celebración temporal y transitoria de sesiones no presenciales. Esta norma no solo resultaba necesaria, sino constitucionalmente imperiosa, para evitar la previsible interrupción o la ralentización de las actividades propias de las distintas ramas del poder público y, de esa manera, garantizar el normal desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

El argumento expuesto por la mayoría de la Sala Plena sobre la falta de necesidad jurídica del referido artículo 12 es contraevidente . La mayoría estimó que el artículo 12 era innecesario, por cuanto "los reglamentos, la ley y la Constitución constituyen el régimen conforme al cual se surte el debido proceso de deliberación y decisión de las corporaciones y autoridades que integran las diversas ramas del poder público conforme a los Reglamentos que obviamente pueden ser modificados siguiendo claros parámetros de constitucionalidad" . Este argumento precisamente contradice la falta de necesidad jurídica. La imposibilidad de que los cuerpos colegiados se reunieran de forma presencial para modificar sus reglamentos es lo que hacía necesario jurídicamente que, mientras ello ocurría, una disposición legal fundamentara la práctica de sesiones virtuales – entre otros asuntos, para llevar a cabo la modificación de los reglamentos –. Por tales razones la mayoría de la Sala Plena desconoció que la finalidad del requisito de necesidad es " impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad ", como lo precisó la Corte en la Sentencia C-179 de 1994 que revisó la constitucionalidad de la ley Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Tercero, la medida es compatible con el principio de separación de poderes y, en particular, con la autonomía del Congreso de la República. Esto, pues (i) permite, mas no obliga, que los miembros de los órganos colegiados de las ramas del poder público decidan si sesionan de manera no presencial o no, lo que, de suyo, respeta su autonomía y garantiza su normal funcionamiento, y (ii) dispone expresamente que tanto la convocatoria a las sesiones no presenciales como la adopción de las decisiones correspondientes deben ajustarse a los reglamentos de esos órganos. Por esta vía, se garantiza que (i) los procedimientos de convocatoria y toma de decisiones se ajusten a reglas previas y autónomamente definidas por cada órgano colegiado, y que, (ii) a pesar de que las sesiones se lleven a cabo de manera no presencial, tengan el mismo desarrollo que tendrían si se adelantaran de manera presencial, con observancia de los mismos parámetros normativos ordinarios.

En particular, respecto al Congreso de la República, el artículo 12 del Decreto Legislativo sub examine no implica interferencia alguna en su autonomía institucional. Por el contrario, habilita a que los miembros de dicha corporación la ejerzan, para decidir si sesionan de manera presencial o no presencial. Sobre este aspecto, la mayoría aduce, como razón para la inexequibilidad, la "garantía de la plena autonomía del Congreso de la República" . Esta razón carece de pertinencia y desconoce el propio contenido normativo declarado inexequible. No hay mayor garantía de la plena autonomía de un sujeto o entidad que una norma que lo habilita para ejercer su autonomía. En este caso, reiteramos que el referido artículo 12 no obliga al Congreso de la República a llevar a cabo sesiones no presenciales, sino que simplemente faculta a sus miembros para que, en ejercicio de su autonomía, puedan optar por esta alternativa.

Cuarto, la decisión de la cual nos apartamos desconoció flagrantemente el precedente constitucional. Mediante la sentencia C-008 de 2003, la Corte Constitucional declaró exequible una disposición similar a la sub examine, porque concluyó que, en circunstancias excepcionales, es compatible con la Constitución Política que se adopten medidas

extraordinarias para autorizar las reuniones no presenciales de los órganos colegiados de las ramas del poder público. Esto, por supuesto, siempre y cuando se garanticen “las reglas básicas del juego democrático y político: el debate, la participación y la publicidad de los actos” . Dicho precedente ha debido aplicarse al presente caso, en el que, por lo demás, (i) la actual emergencia sanitaria configura claramente dicho supuesto excepcional y (ii) el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 garantiza a cabalidad el principio democrático. En efecto, este artículo dispone expresamente que (i) el proceso de deliberación y decisión se pueda llevar a cabo de manera simultánea o sucesiva, (ii) se debe garantizar el acceso a la información y documentación requerida para la deliberación, (iii) las sesiones no presenciales deben ser públicas, salvo en los asuntos sometidos a reserva, y (iv) la convocatoria, la deliberación y la decisión se sujetarán a los reglamentos definidos por las propias corporaciones. Estas previsiones garantizan la separación de poderes y la autonomía de las instituciones democráticas.

Por último, las razones aducidas por la mayoría para fundamentar la inexequibilidad se contradicen entre sí . En efecto, afirmar que los órganos colegiados pueden acordar mediante reformas a sus reglamentos formas de sesiones virtuales contradice la falta de necesidad jurídica. Dichas reformas solo podrían llevarse a cabo de forma no presencial si existe una norma jurídica, como la declarada inexequible, que así lo habilite. Esto, a menos que se entienda que tales órganos ya están habilitados por la Constitución y las leyes para sesionar de forma no presencial. Sin embargo, esto último contradice algunas razones aducidas por algunos magistrados de la mayoría, en el sentido de que la convocatoria a sesiones plenamente virtuales impediría el cumplimiento efectivo de las funciones legislativas y de control político y, por tanto, estaría prohibida por el principio democrático. Desde luego, esta es una mera suposición, insostenible desde las perspectivas fáctica y normativa.

La Constitución no prohíbe el ejercicio no presencial de ninguna función del poder público. Con todo, esta razón, a su vez, contradice los efectos pro futuro que la mayoría atribuyó a la Sentencia. ¿Cómo podría una Corte Constitucional validar la expedición de leyes que se fraguaron con abierta violación de la democracia? En fin, la mayoría sostuvo que su decisión se tomaba “sin perjuicio de las garantías a la salud, el bienestar y en especial a la protección de quienes integran el Congreso de la República y su cuerpo de funcionarios y empleados” . Esto puede resultar contradictorio no solo con la exigencia de sesiones presenciales para la reforma de reglamentos, sino también con los derechos fundamentales a la participación política de los funcionarios en riesgo y con el imperativo de normal funcionamiento de los órganos del poder público.

Por lo demás, consideramos lamentable que, a 10 días del comienzo de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, la sentencia de la que nos apartamos genere una incertidumbre institucional de inmenso calado. La decisión no aclara si el Congreso puede sesionar de manera no presencial al menos para reformar su propio reglamento. De esto deriva una afectación intensa a la seguridad jurídica y al funcionamiento mismo de la rama legislativa del poder público. Dada la incertidumbre generada por esta sentencia, están abiertos los siguientes interrogantes: ¿qué ocurrirá si –por razones de salubridad o logísticas– no puede conformarse el quorum presencial para deliberar o para decidir? En este escenario, ¿quedará entonces la República sin un Congreso que pueda funcionar? Si esto es así, no será entonces la disposición declarada inexequible la que vulnere la autonomía del Congreso, sino la sentencia de la que nos apartamos, que, por contera, podría obstaculizar el funcionamiento de dicho órgano.

Fecha ut supra, CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA A LA SENTENCIA C-242/20 LEY ESTATUTARIA- Condiciones especiales para aprobación, modificación o derogación (Salvamento de voto) / DERECHO DE PETICION- Término para resolver/ NORMA INEXEQUIBLE- Hipótesis (Salvamento parcial de voto) AMPLIACION DEL TERMINO PARA RESOLVER PETICIONES- No responde al criterio necesidad jurídica

(Salvamento parcial de voto) La Sala omitió analizar e l parágrafo del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 que permite modificar, con la debida justificación, el término de respuesta oportuna de las peticiones cuando excepcionalmente no fuere posible resolverlas en los plazos señalados en esa misma norma.

Magistrados ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger Referencia : Expediente RE-253 Estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 de 2020, "[p]or 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".

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena de la Corte, salvo el parcialmente mi voto en relación con la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020, porque considero que el mismo debió ser declarado inexequible por no superar el juicio de necesidad. Esta disposición amplió el término para dar respuesta a las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la emergencia sanitaria, y con ello modificó la Ley 1755 de 2015, Estatutaria de Derecho de Petición.

2. Coincido con la mayoría en que " no es per se contrario a la Carta Política la modificación o suspensión de normas estatutarias por medio de disposiciones contenidas en decretos legislativos, pero tal posibilidad es extraordinaria y debe caracterizarse por ser transitoria, así como por atender a las exigencias de los juicios decantados por la jurisprudencia constitucional para controlar la legislación excepcional, en especial, los requisitos del criterio de proporcionalidad ." [335] Precisamente, teniendo en cuenta que se trata de una posibilidad absolutamente excepcional y a la rigurosidad con que deben adelantarse los juicios de constitucionalidad ante un supuesto como este, considero que la norma no supera el juicio de necesidad jurídica.

3. La Sala omitió analizar e l parágrafo del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 que permite modificar, con la debida justificación, el término de respuesta oportuna de las peticiones cuando excepcionalmente no fuere posible resolverlas en los plazos señalados en esa misma norma. Así pues, no se evidenció debidamente por qué dicha habilitación era insuficiente e inadecuada de cara a las demoras que pueden existir para dar respuesta a las solicitudes ciudadanas durante el estado de emergencia. Es claro que las condiciones de aislamiento obligatorio, el trabajo desde los hogares y la imposibilidad de acceder físicamente a las sedes de cada entidad, generaron dificultades para responder, en los términos de la Ley estatutaria de derecho de petición, las solicitudes en trámite o que se presenten durante este tiempo;

sin embargo, la normatividad ordinaria prevé la posibilidad de que se explique al peticionario las razones que justificarían una tardanza en dar respuesta.

4. Tal como acertadamente lo expone la Sentencia C-242 de 2020, las leyes estatutarias tienen un rango superior, entre otras razones, porque son parámetro de control de constitucionalidad frente al resto del ordenamiento en tanto "(i) determinan en algunos casos el alcance real de las normas constitucionales y (ii) su contenido, según la Constitución, enmarca los límites a los que deben ceñirse otras leyes, lo cual configura la exigencia de un trámite especial en ciertos temas (trámite de ley orgánica o estatutaria), que debe ser respetado so pena de vulnerar los principios constitucionales que la contienen ." [336] De ahí que su modificación, así sea de manera transitoria, por el Ejecutivo, deba ser estudiada con la mayor rigurosidad posible. En este caso, la Ley 1755 de 2015 es de rango estatutario, regula el ejercicio de un derecho fundamental y contempla un remedio a la situación que pretende resolver la norma de emergencia, por ello no acompaño la decisión que al respecto tomó la mayoría de la Sala pues no se abordó con suficiente rigor el estudio de subsidiariedad.

5. En línea con lo anterior, conviene advertir que esta norma es sobre inclusiva, pues no todas las entidades se encuentran en las mismas condiciones y por ende no se van a enfrentar a las mismas dificultades para atender las peticiones

ciudadanas.

Algunas instituciones ya cuentan con esquemas e infraestructura suficiente para dar respuesta oportuna en los términos de la Ley 1755 de 2015, incluso durante el confinamiento resultado de la emergencia sanitaria; así entonces, modificar el término para dar respuesta a las peticiones no debería ser una solución generalizada al menos por dos argumentos. Por un lado, tal como lo acabo de mencionar, debería excluirse de la aplicación a aquellas entidades que, por el avance previo existente en temas de atención virtual, pudieren garantizar dar respuesta en el término previsto por la ley estatutaria de derecho de petición.

Por el otro, no todos los derechos pueden soportar la ampliación del término propuesto, piénsese, por ejemplo, en temas relacionados con el acceso a la salud; y aunque el artículo 5 dispone que no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales, en mi opinión ésta es una expresión demasiado amplia que la Corte debió precisar.

[337] 6. En suma, considero que no era posible avalar una norma que generaliza y desconoce que no todas las entidades y particulares se enfrentarían a las mismas dificultades logísticas para atender las peticiones, lo cual afecta finalmente la respuesta oportuna que exige la Constitución para garantizar la efectividad del derecho fundamental de petición.

DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada [1] “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”. [2] “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

[3] “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”.

[4] Folios 1 a 19 del cuaderno 1. [5] Folios 1 a 142 del cuaderno 1. Específicamente, como soporte del Decreto Legislativo 491 de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República anexó copias de: (i) el Decreto 417 de 2020, (ii) la Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV); (iii) el comunicado del 6 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, en el cual dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 en el territorio nacional;

(iv) las alocuciones de apertura del Director General de la Organización Mundial de la Salud –OMS- en las ruedas de prensa sobre la COVID-19 celebradas los días 9 y 11 de marzo de 2020; (v) la Declaración conjunta de la ICC y la OMS:

“Un llamamiento a la acción sin precedentes dirigido al sector privado para hacer frente a la COVID-19” ; (vi) el documento titulado “Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19): orientaciones para el público” de la OMS; (vii) las Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; (viii) el reporte del 26 de marzo de 2020 sobre el avance mundial de casos del coronavirus COVID-19 expedido por la OMS; (ix) el reporte del 26 de marzo de 2020 sobre el avance en Colombia de casos del coronavirus COVID-19 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social; (x) los informes de la Función Pública sobre el número de trámites y procesos administrativos que se pueden adelantar ante las entidades del Estado, así como sobre el número de servidores públicos; (xi) los Acuerdos PCSJA2011517, PCSJA2011521, PCSJA2011526 y PCSJA2011529 de 2020 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura; (xii) el documento titulado “El COVID-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas” de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-; y (xiii) el informe de la entidad Colombia Compra Eficiente sobre el número de contratistas del Estado.

[6] Folios 144 a 146 del cuaderno 1. [7] M.P. Alejandro Linares Cantillo (folios 1 a 15 del cuaderno 8). [8] Con ocasión de la referida solicitud, el proceso RE-253 estuvo suspendido ente el 20 de mayo y el 16 de junio de 2020 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 del Decreto 2067 de 1991.

[9] Folios 147 a 151 del cuaderno 1, y 63 a 67 del cuaderno 5. [10] Folios 1 a 31 del cuaderno 4. [11] Folios 160 a 182 del cuaderno 1. [12] Folios 99 a 127 del cuaderno 2.

[13] Folios 81 a 98 del cuaderno 2. [14] Folios 62 a 81 del cuaderno 3. [15] Folios 138 a 153 del cuaderno 3. [16] Folios 170 a 178 del cuaderno 3.

[17] Folios 193 a 207 del cuaderno 3. [18] Adicionalmente, es pertinente mencionar que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República señaló que: (a) “teniendo en cuenta que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se extiende a todo el territorio nacional, debe entenderse que las medidas adoptadas en el Decreto bajo estudio tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance” ; y que (b) “el aludido Decreto no contiene medidas relativas a tributos, razón por la cual no debe tenerse en cuenta las limitaciones de tiempo previstas para ese tipo de normas” (folio 13 del cuaderno 4).

[19] Folios 40 a 44 del cuaderno 5. Cabe resaltar que la intervención de la profesora Diana Carolina Sánchez Zapata principalmente se centró en cuestionar la validez del artículo 5° del Decreto 491 de 2020.

[20] Folios 1 a 31 del cuaderno 4. [21] Folios 160 a 182 del cuaderno 1. [22] Folios 99 a 127 del cuaderno 2. [23] En relación con el cumplimiento de los juicios de conexidad, necesidad y finalidad cabe resaltar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado analizó su satisfacción de manera conjunta. Asimismo, es pertinente mencionar que la Fiscalía General de la Nación examinó la superación de los juicios de conexidad y finalidad de manera paralela.

[24] En torno a las exigencias del juicio de necesidad es conveniente resaltar que la Fiscalía General de la Nación restringió su pronunciamiento al artículo 6° del Decreto 491 de 2020, por lo que sus argumentos específicos sobre el particular serán sintetizados más adelante.

[25] Sobre las exigencias del juicio de proporcionalidad la Fiscalía General de la Nación restringió su pronunciamiento al artículo 6° del Decreto 491 de 2020, por lo que sus argumentos específicos sobre el particular serán sintetizados más adelante.

[26] Sobre el particular, cabe resaltar que la Fiscalía General de la Nación no se refirió al juicio de incompatibilidad. [27] Contemplados, entre otras, en las leyes 640 de 2001, 1437 de 2011, así como 1563 y 1564 de 2012.

[28] En este mismo sentido, los intervinientes señalaron que las figuras de prescripción y caducidad contempladas en las leyes ordinarias son incompatibles con el actual momento de emergencia sanitaria, en donde la implementación de medios virtuales supone no solo de unos plazos para que las entidades se ajusten a los nuevos procesos no presenciales, sino también para que las partes accedan a ellos, máxime cuando muchas personas no cuentan con medios tecnológicos.

[29] Este juicio sólo fue analizado por la Fiscalía General de la Nación. [30] Este juicio únicamente fue estudiado por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

[31] En relación con el cumplimiento de los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad cabe resaltar que la Fiscalía General de la Nación examinó su satisfacción de manera conjunta [32] La Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República anexó como pruebas a su intervención los reportes sobre el avance de la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 expedidos por: (i) el Ministerio de Salud y Protección Social el 5 de marzo de 2020, así como entre el 13 a 19 de abril del mismo año;

y (ii) la Organización Mundial de la Salud el 30 de enero de 2020, así como entre el 13 al 20 de abril de la misma anualidad (folios 32 y siguientes del cuaderno número 4).

[33] Folios 73 a 80 del cuaderno 2. [34] Cfr. Artículos 25, 49 y 53 de la Constitución. [35] Cfr. Artículo 2° de la Constitución. [36] Folios 62 a 81 del cuaderno 3.

[37] Folios 138 a 153 del cuaderno 3. [38] Folios 170 a 178 del cuaderno 3. [39] Folios 179 a 183 del cuaderno 3. [40] Folios 45 a 54 del cuaderno 5.

[41] Es pertinente resaltar que, por fuera del término de fijación en lista, se recibió la intervención de la ciudadana Isabel Cristina Jaramillo Sierra y un grupo de estudiantes de la Universidad de los Andes, en la cual frente: (a) a todos los decretos expedidos en el marco del estado de emergencia declarado por la calamidad pública causada por el riesgo asociado a la propagación del coronavirus COVID-19, se presentan una serie de consideraciones en torno a los límites constitucionales que tiene el Gobierno Nacional en el ejercicio las facultades legislativas excepcionales y el cumplimiento parcial de las mismas en las normas controladas por la Corte, y (b) en torno al Decreto 491 de 2020, se indica que es constitucional, salvo un cuestionamiento al artículo 8°, el cual se sintetiza más adelante (Folios 145 a 336 del cuaderno 5). Así mismo, se recibió el escrito de seis gobernadores del Pueblo Yukpa, en el que de manera general cuestionan las medidas adoptadas por el Ejecutivo para enfrentar la pandemia ante su escasa efectividad frente a las necesidades de la población indígena, sin referirse concretamente al acto objeto de control en el proceso de la referencia (Folios 1 a 223 del cuaderno 6).

[42] Cabe resaltar que no se presentaron intervenciones frente a los artículos 1°, 2°, 7°, 9°, 13, 15, 17, 18 y 19. [43] Folios 1 a 20 del cuaderno 5.

[44] Para ilustrar, el señor Serrano Martínez afirmó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en el artículo 3° del Decreto 491 de 2020 expidió la Circular 09 del 12 de abril de 2020, a través de la cual estableció una serie de parámetros para el desarrollo del trabajo en casa de los funcionarios de las entidades públicas del sector ambiente, permitiendo que se puedan llegar a expedir licencias o permisos de explotación de manera virtual, desconociendo la necesidad de adelantar audiencias públicas y consultas previas. En este sentido, el interviniente manifestó que la autorización de los trámites virtuales le permitirá el Gobierno Nacional expedir las licencias de explotación del Páramo de Santurbán y otros ecosistemas de importancia para el país en favor de empresas multinacionales, sin un verdadero control social.

[45] Folios 81 a 98 del cuaderno 2. [46] El mencionado instituto también cuestionó el inciso segundo del artículo 3°, al considerar que es innecesario, puesto que les exige a las autoridades dar 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 para el registro y respuesta de las peticiones. Empero, dicho deber ya se encuentra estipulado en el artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, el cual señala que las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, sobre sus competencias, funciones y servicios que prestan en cada área, regulaciones y procedimientos, documentos y actos administrativos, dependencias y horarios de trabajo, así como servidores a cargo de la recepción de las quejas y reclamos.

[47] Folios 153 a 159 del cuaderno número 1. [48] Concretamente, el interviniente fundamentó su posición en la siguiente línea argumentativa: (i) el derecho a la huelga, en los términos contemplados en la Constitución (artículo 56) y en tratados internacionales sobre derechos humanos, así como en los pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo, sólo puede ser restringido frente a los trabajadores: (a) encargados de la prestación de servicios esenciales en sentido estricto del término, o (b) que ejercen autoridad en nombre del Estado;

(ii) el parágrafo del artículo 3° del Decreto 491 de 2020 indica que “en ningún caso” los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para: (a) “prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19” , y (b) “garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial” ;

(iii) la referida disposición tiene una redacción genérica con la cual se le prohíbe a un grupo significativo de trabajadores que puedan hacer ejercicio su derecho a la huelga a pesar de que: (a) no todos los servidores y contratistas del Estado que laboran en actividades necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 ejercen autoridad pública, y (b) no existe claridad sobre cuáles son los servicios que deben catalogarse como “indispensables del Estado” , y si éstos se corresponden con los servicios esenciales en los que se acepta la limitación de la prerrogativa en comento.

[49] Folios 184 a 194 del cuaderno número 1. [50] Específicamente, el interviniente señaló que las referidas expresiones desconocen el artículo 23 superior, ya que contrario a lo consagrado en la Carta Política, no toda persona tendría derecho a recibir una respuesta frente a las peticiones que formule ante autoridades públicas y deban ser solucionadas mediante actos administrativos, pues no todos los individuos tienen un correo electrónico y, en caso de poseerlo, incluso otro porcentaje significativo de ellos no tienen acceso al servicio de internet de manera permanente, con lo cual en la práctica no podrían ejercer dicha prerrogativa constitucional. De igual manera, el ciudadano Roa Holguín afirmó que la exigencia de suministrar un correo electrónico para iniciar o continuar un procedimiento administrativo, así como para ser comunicado de las actuaciones del mismo e impugnarlas, por las razones mencionadas, implica también una carga desproporcionada para los individuos, quienes incluso pueden llegar a perder las oportunidades de defensa respectivas (artículo 29 de la Constitución).

[51] Folios 81 a 98 del cuaderno 2. [52] Asimismo, el mencionado instituto consideró que el inciso tercero del artículo 4° es innecesario, ya que reitera lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 frente a los requisitos que debe seguir la administración para adelantar la debida notificación de los actos administrativos.

[53] Folios 131 a 137 del cuaderno 3. [54] Folios 103 a 108 del cuaderno 5. [55] Folios 130 a 144 del cuaderno 5. [56] Folios 109 a 129 del cuaderno 5.

[57] Folios 196 a 201 del cuaderno 1. [58] Folios 28 a 32 del cuaderno 4. [59] Folios 178 a 183 del cuaderno 3. [60] Profesora de la Universidad de Antioquia.

Folios 40 a 45 del cuaderno 5. [61] Folios 170 a 178 del cuaderno 3. [62] Cfr. Intervenciones de Christian Rodríguez Martínez, la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín, el Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia, el Grupo de Litigio de Interés Público de la Universidad del Norte y Andrés Forero Forero.

[63] Cfr. Intervenciones de Christian Rodríguez Martínez, la Comisión Colombiana de Juristas, el Grupo de Litigio de Interés Público de la Universidad del Norte, Luis Efrén Leyton Cruz, Manuel Alberto Restrepo Medina, Diana Carolina Sánchez Zapata y Andrés Forero Forero.

[64] Cfr. Intervenciones de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín, el Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia, el Grupo de Litigio de Interés Público de la Universidad del Norte y Diana Carolina Sánchez Zapata.

[65] Cfr. Intervenciones de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín, la Comisión Colombiana de Juristas, el Grupo de Litigio de Interés Público de la Universidad del Norte, el Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia y Andrés Forero Forero.

[66] Cfr. Intervención de Andrés Forero Forero. [67] Cfr. Intervenciones de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín Diana y Carolina Sánchez Zapata.

[68] Folios 1 a 10 del cuaderno 3. [69] Folios 62 a 81 del cuaderno 3. [70] Al respecto, las referidas organizaciones no gubernamentales explicaron que al no establecerse en el artículo 5° que algunas peticiones requieren de un trámite preferente, se pone en peligro, por una parte, principios constitucionales como la publicidad y transparencia en la administración pública de importancia para el control de la administración en el actual contexto; y, por otra parte, derechos fundamentales como el acceso a la salud (reflejado en peticiones sobre información de la pandemia y de instrumentos de acceso a servicios de salud) y al mínimo vital (reflejado en peticiones relacionadas con el acceso a subsidios o alivios económicos para la actual coyuntura).

[71] Adicionalmente, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad puso de presente la necesidad de aclarar que la ampliación de términos de respuesta debe ser temporal, pues cuando las entidades retomen su funcionamiento ordinario no existe justificación alguna para que se mantenga dicha medida.

[72] Folios 101 a 113 del cuaderno 3. [73] Folios 179 a 183 del cuaderno 3. [74] Folios 1 a 72 del cuaderno 2. [75] Folio 195 del cuaderno 1.

[76] Folios 32 a 37 del cuaderno 3. [77] Folios 13 a 352 del cuaderno 7. [78] Folios 96 a 100 del cuaderno 3. [79] Folios 38 a 61 del cuaderno 3.

[80] Cfr. Intervención de Francisco Rodríguez Mesa. [81] Cfr. Intervenciones de Orlando Quintero Rojas y de Conde Abogados Asociados S.A.S. [82] Folios 99 a 127 del cuaderno 2.

[83] Por lo demás, es pertinente resaltar que, por fuera del término de fijación en lista, se recibió la intervención del ciudadano Samuel Antonio Martínez Díaz, quien pidió que se aclare la forma en la cual las eventuales suspensiones de términos de las actuaciones al tenor del artículo 6° del Decreto 491 de 2020 influyen en los silencios administrativos positivos establecidos en la legislación, por ejemplo, en el estipulado en el Decreto Legislativo 540 de 2020 referente a las solicitudes para el despliegue de infraestructura necesaria para las telecomunicaciones (folios 1 a 12 del cuaderno 7).

[84] Folios 258 a 259 del cuaderno 5. [85] Folios 81 a 98 del cuaderno 2. [86] Folios 81 a 98 del cuaderno 2. [87] Folios 81 a 98 del cuaderno 2.

[88] Folios 130 a 144 del cuaderno 5. [89] Folios 101 a 113 del cuaderno 2. [90] Folios 45 a 54 del cuaderno 5. [91] Folios 258 a 259 del cuaderno 5.

[92] Folios 184 a 192 del cuaderno 3. [93] Folios 138 a 153 del cuaderno 3. [94] Con todo, los intervinientes le solicitaron a la Corte que inste al Congreso de la República para que modifique su reglamento y contemple una normatividad permanente para atender situaciones extraordinarias como las actuales.

[95] Folios 11 a 31 del cuaderno 3. [96] Folios 114 a 130 y 154 a 169 del cuaderno 3. [97] Folios 179 a 183 del cuaderno 3. [98] Folios 193 a 207 del cuaderno 3.

[99] Por lo demás, cabe resaltar que en relación con el artículo 12 se recibieron las siguientes intervenciones especiales: (i) los ciudadanos Santiago Valencia González (folios 38 a 39 del cuaderno 5), en su calidad de presidente de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, y Jorge Humberto Mantilla Serrano (folios 33 a 37 del cuaderno 5), en su condición de Secretario General de la Cámara de Representantes, le solicitaron a esta Sala que le otorgue prelación al control de constitucionalidad del artículo 12 del Decreto 491 de 2020, a efectos de que el Congreso de la República pueda tener certeza sobre la validez o no del desarrollo de sus funciones por medio de sesiones virtuales; (ii) la ciudadana Diana Novoa Montoya (folios 57 a 62 del cuaderno 5), en su calidad de coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República, intervino para manifestar su inconformidad con la

realización de sesiones informales de manera virtual por parte de la Comisión Accidental de Paz de la misma corporación a efectos de discutir y exigir informes sobre la situación carcelaria o el asesinato de líderes sociales, comoquiera que: (a) se desconoce que mientras no se realice la instalación formal de las cámaras, no es posible que las comisiones legales y accidentales se reúnan de manera valida de manera virtual; y (b) no se atiende a la distribución de competencias entre las comisiones legales, puesto que el análisis y el control político frente a asuntos relacionados con la crisis carcelaria y el asesinato de líderes sociales es una atribución de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, pero no de la Comisión Accidental del Paz, la cual únicamente está facultada por la ley para revisar asuntos relacionados con la finalización del conflicto armado.

[100] Folios 21 a 27 del cuaderno 5. [101] Folios 128 a 140 del cuaderno 2. [102] En este sentido, el ciudadano Quiroga Pérez advirtió que con ocasión de las renovaciones de las plantas de personal pueden presentarse escenarios de descoordinación, interrupción e indisponibilidad de funcionarios para reaccionar de manera efectiva frente a la pandemia, lo cual resulta problemático en direcciones territoriales de salud como la del departamento de Caldas, donde cerca de la mitad del trabajadores serían reemplazados con ocasión de las listas de elegibles conformadas para la provisión de cargos.

[103] Folios 16 a 21 del cuaderno 8. [104] Folios 82 a 95 del cuaderno 3. [105] Al respecto, el ciudadano Torres Cárcamo resaltó la necesidad de generar estabilidad laboral para el personal de la salud en medio de la pandemia, toda vez que son el grupo social que más se encuentra expuesto al riesgo epidemiológico y, por ello, no es razonable su exclusión de los beneficios contemplados en el artículo 16, más aún cuando este Tribunal reiteradamente ha señalado la inconstitucionalidad de la tercerización de los trabajadores del sector sanitario.

[106] Folio 102 del cuaderno 5. [107] Folios 68 a 105 del cuaderno 5. [108] Cfr. Artículo 2° de la Constitución. [109] Cfr. Artículo 209 de la Constitución.

[110] En este sentido, se señaló que “en el presente caso se permite la notificación electrónica como una forma del principio de publicidad (art. 209 C.P.), pero se debe indicar los recursos contra la providencia y las autoridades competentes para resolverlos como ejercicio del derecho de defensa (art. 29), y solo se surte en el momento en que efectivamente el administrado accede al correo. Ahora bien, y en aplicación del principio de publicidad se deben agotar otros medios de notificación. Por su parte, la admisión de copias simples en materia pensional tiene como propósito garantizar el derecho a la seguridad social (art. 48 C.P.) con fundamento en la prevalencia del derecho sustancial y el principio de la buena fe (art. 83 C.P.)”.

[111] Cfr. Artículo 113 de la Constitución. [112] Cfr. Artículo 116 de la Constitución. [113] Cfr. Artículo 49 de la Constitución. [114] Folio 105 del cuaderno 5.

[115] “Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia (…). Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. (…) El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad (…)”. “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución” .

[116] Este capítulo se apoya en las consideraciones contenidas, entre otras, en las sentencias C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (M.P.

Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) , C-223 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), y C-467 de 2017 (M.P.

Gloria Stella Ortiz Delgado). [117] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la C.P.), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la C.P.), y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la C.P.).

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

[119] Sentencia C-216 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). [120] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

[121] Decreto 333 de 1992. [122] Decreto 680 de 1992. [123] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

[124] Decreto 80 de 1997. [125] Decreto 2330 de 1998. [126] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008. [127] Decreto 4975 de 2009. [128] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

[129] Este capítulo se apoya en las consideraciones contenidas, entre otras, en las sentencias C-225 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) .

[130] Consultar, entre otras, las sentencias C-004 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-447 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-366 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-122 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz), C-122 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-216 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), y C-135 de 2009 (Humberto Antonio Sierra Porto).

[131] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio, entre otras, en las sentencias C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), C-465 de 2017 (M.P.

Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). [132] “ Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos ”.

[133] Consultar, entre otras, la Sentencia C-724 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En esa oportunidad, la Corte consideró que “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia ”. Por su parte, en la Sentencia C-700 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), el pleno de la Corte estimó que el juicio de finalidad “(...) es la exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta” .

[134] Sobre este juicio, consultar, entre otras, las sentencias C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

[135] “ Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes ”.

[136] “ 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 ”.

[137] En la Sentencia C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la Sala Plena concluyó que la conexidad interna hace referencia “a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente ”. Sobre esta temática, consultar, igualmente, la Sentencia C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

[138] En la Sentencia C-724 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte Constitucional advirtió que la conexidad en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, “se dirige a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron” . Sobre esta temática, consultar, igualmente, la Sentencia C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[139] Este juicio ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional en las sentencias C-223 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-227 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-241 de 2011 (M.P.

Humberto Antonio Sierra Porto), y C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo). [140] Interesa señalar que en la Sentencia C-753 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique” .

[141] En relación con este juicio, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

[142] Cfr. Artículo 7º de la LEEE, en el cual se dispone que “en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o

su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades” .

[143] Consultar, entre otras, las sentencias C-149 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[144] Acerca de este juicio, consultar, entre otras, las sentencias C-700 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-468 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos), y C-517 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo).

[145] Sobre este presupuesto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo) y C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

[146] Frente al juicio bajo estudio consultar, entre otras, las sentencias C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), y C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

[147] Para profundizar en este juicio, consultar, entre otras, las sentencias C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), y C-517 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo).

[148] Sobre el juicio de proporcionalidad, consultar, entre otras, las sentencias C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), y C-227 de 2011 (M.P.

Juan Carlos Henao Pérez). [149] A fin de ahondar en este juicio, consultar, entre otras, en las sentencias C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería), C-224 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-672 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), y C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

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

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

[152] En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

[153] En efecto, el Decreto 491 de 2020 cuenta con la firma de los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y Protección Social, de Trabajo, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Transporte, de Cultura, de la Ciencia, Tecnología e Innovación, así como del Deporte.

[154] Cfr. artículo 17 de la Ley 1967 de 2019. [155] El Decreto 417 de 2020 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-145 de 2020 (M.P.

José Fernando Reyes Cuartas). [156] Cfr. Artículo 1° del Decreto 417 de 2020. [157] Ibídem. [158] Supra II, 2.3. [159] “Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el

Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento” .

[160] Supra IV, 4. [161] Cabe resaltar que este es mismo objeto perseguido por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículo 1°).

[162] En torno a la relación entre el uso adecuado de la técnica legislativa y la constitucionalidad de las normas puede consultarse la Sentencia C-710 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[163] Cfr. Sentencias C-084 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-704 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo). [164] Cfr. Diario Oficial No. 51270 del 28 de marzo de 2020, página 4 (Año CLV).

[165] Cfr. Supra IV, 4.9. a 4.18. [166] Cfr. Sentencia C-662 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz). En este sentido, en la Sentencia C-1147 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), esta Corporación sostuvo que “los avances de la humanidad en los campos científico y tecnológico siempre han planteado retos al derecho.

El desarrollo de nuevas técnicas de producción y el desenvolvimiento de complejas formas de comunicación, por citar tan sólo dos ejemplos, tienen efectos directos en la estructura política y económica de la sociedad, que, de acuerdo con su grado de incidencia en el tráfico jurídico, en la distribución de bienes y servicios escasos y en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, demandan diferentes respuestas del ordenamiento jurídico (…)”.

[167] “Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”. [168] Cfr. Leyes 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” , y 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” .

[169] “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”.

[170] “Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”. [171] Cfr. Artículo 2° de la Ley 1221 de 2008.

[172] “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. [173] Artículos 53 a 64 de la Ley 1437 de 2011.

[174] “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

[175] Con todo, reconociendo la importancia de los avances científicos en la vida de los nacionales, la Asamblea Nacional Constituyente, en el artículo 67 superior, dispuso que “la educación formará al colombiano (…) en la práctica del trabajo (…) para el mejoramiento (…) tecnológico”.

[176] Cfr. Sentencia C-1147 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). [177] Sentencia C-008 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). [178] Igualmente, esta Corporación ha reiterado que el derecho fundamental al debido proceso también está protegido por normas de derecho internacional, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 10 y11), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículos XVIII y XXVI), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 14 y 15) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8º).

[179] Cfr. Sentencia C-540 de 1997 (M.P. Hernando Herrera Vergara). [180] Ver las Sentencias C-053 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y C-259 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

[181] Sentencia T-467 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). [182] En la Sentencia C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto), este Tribunal diferenció entre las garantías previas y posteriores del derecho al debido proceso, indicando

que las primeras se relacionan con aquellas prerrogativas mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento, tales como el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos, la imparcialidad, la autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De igual manera, en relación con las segundad, se ha explicado que estas se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

[183] Sentencias C-734 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y T-991 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa). [184] Sentencia T-957 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[185] Sentencia T-442 de 1992 (M.P. Simón Rodríguez Rodríguez) y C-980 de 2010 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). [186] Sentencia C-510 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[187] Cfr. Sentencia C-510 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), así como los fallos C-227 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-496 de 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[188] Sentencia C-925 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). [189] Sentencia C-510 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). [190] Cfr. Sentencia C-1512 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[191] Cfr. Artículo 1° del Decreto 417 de 2020. [192] Específicamente, en el referido decreto se resaltó que “ante el surgimiento de la mencionada pandemia” , fue imperioso adoptar las acciones conducentes para “restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación”.

[193] En las consideraciones del Decreto 417 de 2020 se indicó que para el Gobierno Nacional era imperioso declarar el estado de emergencia, entre otras razones, con el propósito de garantizar “la prestación continua y efectiva de los servicios” a cargo de las autoridades, así como con la finalidad de “limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden” .

[194] Cfr. Artículos 3° y 11 del Decreto 491 de 2020. [195] Cfr. Artículos 4°, 9° y 10 del Decreto 491 de 2020. [196] Cfr. Artículo 5° del Decreto 491 de 2020.

[197] Cfr. Artículos 6°, 9° y 10 del Decreto 491 de 2020. [198] Cfr. Artículo 7° del Decreto 491 de 2020. [199] Ibídem. [200] Cfr. Artículo 8° del Decreto 491 de 2020.

[201] Cfr. Artículo 13 del Decreto 491 de 2020. [202] Cfr. Artículos 14 del Decreto 491 de 2020. [203] Cfr. Artículo 17 del Decreto 491 de 2020.

[204] Cfr. Artículos 15 y 16 del Decreto 491 de 2020. [205] Cfr. Artículo 18 del Decreto 491 de 2020. [206] A modo de soporte de estas consideraciones, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias de: (i) el Decreto 417 de 2020, (ii) la Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV); (iii) el comunicado del 6 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, en el cual dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 en el territorio nacional; (iv) las alocuciones de apertura del Director General de la Organización Mundial de la Salud –OMS- en las ruedas de prensa sobre la COVID-19 celebradas los días 9 y 11 de marzo de 2020; (v) la Declaración conjunta de la ICC y la OMS:

“Un llamamiento a la acción sin precedentes dirigido al sector privado para hacer frente a la COVID-19” ; (vi) el documento titulado “Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19): orientaciones para el público” de la OMS; (vii) las Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social;

(viii) el reporte del 26 de marzo de 2020 sobre el avance mundial de casos del coronavirus COVID-19 expedido por la OMS; y (ix) el reporte del 26 de marzo de 2020 sobre el avance en Colombia de casos del coronavirus COVID-19 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

[207] Para fortalecer estas consideraciones, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República allegó al proceso copia del informe de la Función Pública sobre el número de trámites y procesos administrativos que se pueden adelantar ante las entidades del Estado.

[208] A fin de soportar estas consideraciones, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a este Tribunal copias de los Acuerdos PCSJA2011517, PCSJA2011521, PCSJA2011526 y PCSJA2011529 de 2020 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

[209] Con el propósito de soportar estas consideraciones, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República envió a esta Corporación copias del: (i) informe de la Función Pública sobre el número de trámites y procesos administrativos que se pueden adelantar ante las entidades del Estado; (ii) el documento titulado "El COVID-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas" de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-; y (xiii) el informe de la entidad Colombia Compra Eficiente sobre el número de contratistas del Estado.

[210] Cfr. Artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos. [211] "Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (…) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (…)".

[212] Los conflictos alternativos de solución de conflictos también tienen reserva de ley de conformidad con el artículo 116 superior. [213] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[214] M.P. Alejandro Linares Cantillo. [215] M.P. Carlos Bernal Pulido. [216] "Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones".

[217] Artículo 2° de la Ley 1221 de 2008. [218] Cfr. Circulares 021 y 041 de 2020. [219] Sentencia C-1114 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[220] Asimismo, esta Sala ha llamado la atención sobre el hecho de que la satisfacción del principio de publicidad en sede administrativa requiere de las autoridades "una labor efectiva y diligente para alcanzar el objetivo de dar a conocer el contenido de sus decisiones a los ciudadanos".

[221] Cfr. Sentencias C-641 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-783 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería) y C-802 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[222] Artículo 37 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [223] Artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[224] Artículos 66 a 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [225] Artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[226] Artículo 53 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [227] Al respecto, la Sala toma nota de que, según los indicadores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística referentes a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, para el año 2018, en los lugares del país donde existe un mayor acceso a internet el índice respectivo sólo llega al 75,5% de los individuos. Cfr.

"Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad". [228] "En todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la

dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización".

[229] "En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones".

[230] Sentencia C-510 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). [231] Sentencia C-951 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez). [232] Cfr. Sentencia C-818 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[233] Sentencia C-951 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez). [234] Cabe resaltar que la regulación vigente referente al derecho de petición contemplada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo corresponde a la Ley 1755 de 2015, la cual sustituyó la ordenación original (Ley 1437 de 2011).

[235] Cfr. Artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [236] Cfr. Artículo 20 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[237] "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Sobre el particular, cabe resaltar que la Ley 1755 de 2015, tuvo control previo por esta Corporación a través de la Sentencia C-951 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez).

[238] "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". [239] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[240] Sentencia C-015 de 2020 (M.P. Alberto Rojas Ríos). [241] Echeverri U., et al., Rama Legislativa del Poder Público, en Gaceta Constitucional, núm. 79, 1991, p. 13.

[242] Sentencia C-748 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En esta línea argumentativa, en la Sentencia C-425 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), esta Corte sostuvo que "la Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad".

[243] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [244] Sentencia C-756 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). [245] Cfr. Sentencia C-053 de 2019 (M.P.

Cristina Pardo Schlesinger). [246] M.P. Alberto Rojas Ríos. [247] "Por el cual se autoriza la celebración de convenios administrativos para la ejecución de recursos públicos por parte de algunas entidades territoriales".

[248] "Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones".

[249] M.P. Alejandro Linares Cantillo. [250] M.P. Carlos Bernal Pulido. [251] Sentencia C-199 de 2020 (M.P. Carlos Bernal Pulido). [252] Cabe resaltar que la regulación original sobre la materia adoptada en la Ley 1437 de 2011 fue declarada inexequible por violar la reserva de ley estatutaria (Sentencia C-818 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), por lo cual la ordenación actual sobre el derecho de petición corresponde a las disposiciones introducidas por la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

[253] Cfr. Decreto 2591 de 1991, "por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política" . [254] Cfr. Ley 393 de 1997, "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política".

[255] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. [256] Cfr. Artículos 32 y 33 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[257] Sentencia T-371 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa). Asimismo, este Tribunal ha determinado que el derecho al cumplimiento de los fallos implica la existencia de un plazo razonable dentro del cual se ejecute lo resuelto por las autoridades jurisdiccionales, el cual debe ser fijado por el legislador teniendo en cuenta, por una parte, la necesidad de asegurar la efectividad de las prerrogativas o intereses de las personas reconocidos o declarados en una providencia y, por otra parte, las posibilidades de los destinatarios de las órdenes de acatar las mismas (Cfr.

Sentencia T-554 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). [258] Sentencia T-371 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa), reiterada en el fallo T-048 de 2019 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[259] Con todo, en la norma se aclaró que a efectos de gestionar el cobro de la condena, “el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada” , pues “cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud”.

[260] Cfr. Artículo 192 del Código de Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, esta Corporación ha resaltado que “ninguna autoridad (…) puede sustraerse al debido acatamiento de los fallos judiciales por decisión voluntaria o discrecional o atribuirles un carácter meramente dispositivo, sin que con ello deje de verse comprometida la responsabilidad estatal, además de la responsabilidad personal del servidor público (artículo 6 constitucional). Los derechos o intereses de las personas reconocidos o declarados en una sentencia no serían efectivos sin la obligación correlativa de la administración de cumplir las providencias judiciales. En eso está fundamentado el principio de legalidad que orienta toda actividad administrativa, el cual protege a los asociados de decisiones arbitrarias que se apartan de la voluntad del legislador democráticamente elegido” (Sentencia T-371 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa).

[261] Cfr. Ley 91 de 1981. “Artículo 3. Créase el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital (…)”.

[262] Cfr. Sentencia SU-336 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo). [263] “Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley (…)”.

[264] Artículo 2°. [265] En artículo 2.2.8.1.1. del Decreto 1833 de 2016 se expresa que “para los efectos del parágrafo 1o del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9o de la Ley 797 de 2003, la obligación de los fondos encargados de reconocer la pensión, dentro del término legal establecido, procederá una vez se presente la solicitud de reconocimiento junto con la documentación requerida para acreditar el derecho, a través de la cual se aprueben los presupuestos de hecho y de derecho de la norma que confiere la respectiva prestación de vejez, de invalidez o de sobrevivientes”.

[266] Al respecto, cabe resaltar que en la actualidad no existe una normatividad unificada en relación con los documentos requeridos para el reconocimiento pensional, de ahí que en el artículo 22 del Decreto Ley 2106 de 2019 se dispusiera que “dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, el Gobierno nacional estandarizará los plazos, procedimientos, requisitos y formularios que actualmente exigen las Administradoras de Pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad para

adelantar los trámites relacionados con el reconocimiento de pensiones del Sistema General de Seguridad Social. Una vez estandarizados los plazos, procedimientos, requisitos y formularios, serán de obligatoria observancia por parte de las Administradoras de Pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad".

[267] "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993". [268] Artículo 13. [269] "Por el cual se reglamenta el artículo sexto del Decreto 1689 de 1997 y se dictan otras disposiciones" .

[270] Artículo 7°. [271] "Por la cual se regula la condición de estudiante para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes". [272] Artículo 2°.

[273] "Por el cual se reglamenta la Ley 1580 de 2012". [274] Artículo 2°. [275] Artículo 44. [276] "Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968".

[277] Artículo 67. En la misma línea, en el artículo 26 del Decreto Ley 3135 de 1968, "por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales ", se dispone que "la entidad que pague la pensión de invalidez podrá ordenar, en cualquier tiempo, la revisión médica del inválido, con el fin de disminuir o suspender la pensión cuando la enfermedad o las lesiones se hayan modificado favorablemente, o para aumentarla en caso de agravación. No se devengará la pensión mientras dure la mora injustificada del inválido en someterse a la revisión".

[278] M.P. Rodrigo Escobar Gil. [279] Sentencia C-1078 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). [280] Ibídem. [281] Al respecto, este Tribunal resalta que una medida similar, pero de carácter general, fue adoptada en el Decreto Legislativo 564 de 2020, en el que se dispuso la suspensión de los términos de prescripción y caducidad frente a todos los procesos que se adelantan ante la rama judicial y los tribunales arbitrales, salvo a las causas penales.

[282] "Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones".

[283] Cfr. Artículo 2° de la Ley 527 de 1999. [284] Cfr. Artículo 28 y siguientes de la Ley 527 de 1999. [285] Cfr. Sentencia C-662 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz).

[286] Artículo 2364 de 2012. [287] Cfr. Artículos 8° de la Ley 527 de 1999, y 2 del Decreto 2364 de 2012. [288] "Por la cual se dictan disposiciones que regulan a operación el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".

[289] Cfr. Sentencias C-288 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-285 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio). [290] "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones".

[291] Cfr. Artículo 3° de la Ley 909 de 2004. [292] Cfr. Sentencias C-315 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-553 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[293] Cfr. Artículo 4° de la Ley 909 de 2004. [294] Sentencia C- 486 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). [295] Sentencia C-288 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[296] Ibídem. [297] Cfr. Concepto 2003A del 24 de mayo de 2011 (C.P. Enrique José Arboleda Perdomo) de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

[298] Cfr. Artículos 40 de la Ley 80 de 1993, 50 de la Ley 789 de 2002, y 23 de Ley 1150 de 2007. [299] Cfr. Sentencia C-207 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

[300] “Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley (…)”.

[301] “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. [302] “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional” .

[303] “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”. [304] Literal h) del artículo 21 del Decreto 1295 de 1994.

[305] Cfr. Artículos 3° y 15 a 18 del Decreto 491 de 2020. [306] Cfr. Artículos 4°, 9° a 12 del Decreto 491 de 2020. [307] Cfr. Artículo 7° del Decreto 491 de 2020.

[308] Cfr. Artículo 8° del Decreto 491 de 2020. [309] Cfr. Artículos 23, 29, 40, 74, 125 y 229 de la Constitución. [310] Al respecto, cabe resaltar que la elaboración del análisis de constitucionalidad del artículo 12 del Decreto 491 de 2020 estuvo a cargo de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, puesto que la ponencia original presentada por el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez no fue aprobada por la Sala Plena.

[311] Sentencia C-225 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez), en la cual se citan las Sentencias C-179 de 1994 y C-122 de 1997. [312] Artículo 11 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

[313] Sentencia C-723 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). [314] Constitución Política, Artículo 113. “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.” [315] Sentencia C-246 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[316] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [317] M.P, Gloria Stella Ortiz Delgado. [318] Corte Constitucional, sentencia C-141/10 M.P. Humberto Sierra Porto [319] Corte Constitucional, sentencia C-970/11. M.P. Rodrigo Escobar Gil [320] Corte Constitucional, sentencia C-156/13. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

“(…) de acuerdo con el artículo 113, los órganos del Estado tienen funciones separadas pero deben colaborar armónicamente para obtener los fines estatales según fueron definidos en el artículo 2º de la Carta Política, de manera que la separación de funciones entre las ramas del poder público no es absoluta ni configura ámbitos de acción ‘exclusivos, rígidos e impermeables’. Esa separación de funciones se manifiesta, en cambio, como un equilibrio destinado a impedir la concentración y el abuso del poder, y en la concurrencia de esfuerzo ‘con miras al logro de metas comunes’, como lo evidencia la atribución de funciones jurisdiccionales excepcionales a otras ramas del poder público, como aquellas previstas en los artículos 174 y 178 de la Carta en relación con el Congreso de la República.” [321] Sobre el Presidente en su condición de símbolo de la unidad nacional se puede consultar la Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[322] Sentencia C-332 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo). [323] Ibídem. [324] Sentencia C-481 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

[325] Cfr., entre otras, con las sentencias C-288 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) , C-247 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-373 de 2016 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Alejandro Linares Cantillo), C-252 de 2017 (M.P.

Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-118 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) [326] Sentencia C-630 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[327] Cfr., entre otras, con las sentencias C-971 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-253 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

[328] Constitución Política, Artículo 114 “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.” [329] Por ejemplo, la Ley 5ª de 1992 en su artículo 6 prevé que “ (e)l Congreso de la República cumple:

(…) 3. Función de control político , para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política (…)”.

[330] Constitución Política. Artículo 300. <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> “Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (…) 13. <Numeral adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. <Numeral adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.” // Artículo 313.

“Corresponde a los concejos: (…) 11. <Numeral adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito.

En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. 12. <Numeral adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Proponer

moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal.

La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo." [331] Ley 3 de 1986 .

Artículo 21. "Las Asambleas expedirán el respectivo reglamento para su organización y funcionamiento". // Ley 136 de 1994. Artículo 31. "Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones." [332] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[333] Sentencia C-008 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [334] El riesgo de contagio dentro de la rama legislativa era -y es- tan alto que incluso, a pesar de las medidas adoptadas, a la fecha varios de sus integrantes han sido diagnosticados con Covid-19; como lo son el representante José Luis Correa, senador Laureano Acuña, senador Pablo Catatumbo y el representante Erasmo Zuleta, entre otros. De lo anterior, se podría deducir que, de no ser por las sesiones virtuales, el número de congresistas afectados sería mucho mayor e incluso podría llegar a significar la detención de la función de la rama legislativa.

[335] Fundamento jurídico 6.124. [336] Sentencia C-228 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [337] Algunos de los derechos y temas sobre los que la Corte habría podido detenerse para dotar de contenido a la norma, son los sugeridos por la FLIP y Dejusticia en su intervención durante el proceso: (i) la evolución de la pandemia y temas epidemiológicos; (ii) el acceso a la salud y a los derechos del personal de sanitario; y (iii) el acceso a subsidios, alivios económicos o cualquier otra consecuencia social y económica relacionada con la pandemia.

Además, las peticiones relacionadas con la satisfacción de los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y el mínimo vital deberían tener un trato preferente.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.