



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Honorables magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **Gloria Stella Ortiz Delgado**

E.S.D.

Referencia: **Expediente número RE-247**

Revisión del Decreto 475 de 2020

Jorge Kenneth Burbano Villamarín actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; Camila Alejandra Roza Ladino** actuando como ciudadana y egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, **miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**, respetuosamente presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la siguiente intervención con ocasión del control automático de constitucionalidad del **Decreto Legislativo 475 de 25 de marzo del 2020**: *“Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica”*.

El presente documento tiene como objetivo aportar a la revisión integral del Decreto bajo examen, desde una perspectiva formal y material, conforme a los lineamientos fijados por el ordenamiento jurídico colombiano, en los que la Corte Constitucional ha sido un actor protagónico y decisivo. Para cumplir con ese propósito, el documento se estructura en tres apartados: el primero, presenta la norma en cuestión dentro del marco de la doctrina constitucional de los estados de excepción (i); el segundo, analiza formal y materialmente el contenido del Decreto 475 de 2020, destacando su importancia para dotar de herramientas y recursos económicos a los alcaldes y gobernadores en el sector cultural y no descuidar su protección y desarrollo, con base en la Ley 397 de 1997(ii); El tercero, se enfoca en la petición de declaratoria de exequibilidad de la norma bajo análisis (iii).

I. Constitucionalismo de excepcionalidad en tiempos de pandemia: análisis integral del Decreto Legislativo 475 de 25 de marzo del 2020

Los estados de excepción representan un lugar común en la historia del derecho constitucional colombiano y latinoamericano¹. Ante los múltiples excesos de poder, el constitucionalismo contemporáneo ha construido una doctrina que permite realizar un contrapeso al poder Ejecutivo en tiempos de emergencias derivadas de situaciones excepcionales, para evitar cualquier tipo de constitucionalismo perverso².

El constitucionalismo colombiano puso en cabeza de la Corte Constitucional la revisión de los decretos legislativos emanados de los estados de excepción³, desarrollando una prolífica doctrina de revisión constitucional en la materia. Esta Corporación puede avocar conocimiento de tales normas, en virtud de los mandatos contemplados en los artículos 215, 247.1 y 242.5 de la Constitución Política de 1991; artículos 36, 37 y 38 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (“Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”).

En su vasta jurisprudencia, la Corte ha desarrollado una línea consistente de subreglas constitucionales para dar curso a la revisión constitucional en tiempos de excepcionalidad (arts. 212, 213, 214 y 215, C. Pol.). El mandato de la Corte frente a los Decretos Legislativos derivados de situaciones excepcionales es automático e integral⁴. El juicio de constitucionalidad que sigue a este tipo de control, abarca dos escenarios principales: uno formal y otro material⁵. En la revisión que tiene lugar en el expediente RE-247 de la referencia, la Corte se enfrenta a numerosos problemas jurídicos derivados de una situación de salud mundial que motivó la declaratoria de emergencia en el marco del artículo 215 de la Carta Política (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) y, en consecuencia, deberá ejercer control automático e integral de constitucionalidad sobre esta norma y las demás que dicte el Ejecutivo para conjurar la crisis, revisando en cada caso:

¹ Luna Blanco, Tania y Cardona Chávez, Juan Pablo. “Estados de Excepción en Colombia: 1948-1990”, Marquardt, Bernd (Ed.), **Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos**, Tomo 22 de la *Colección Gerardo Molina*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009. Ver, también: Luna Blanco, Tania. **Historia legal y Conflicto Armado en Colombia: entre el derecho fallido y la violencia cohonestada**. En: “Retos del Postconflicto desde un enfoque interdisciplinar”, Corporación Universitaria Americana, Cátedra Fulbright, 2019.

² García Villegas, Mauricio. “**Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997.**” El caleidoscopio de las justicias en Colombia 1 (2001): 317-368.

³ La Constitución Nacional de 1886 le dio el nombre de estados de sitio a estas particulares figuras jurídicas que, lejos de ser excepcionales, se convirtieron en la regla del constitucionalismo colombiano y latinoamericano de las décadas de los 80s y 90s. *Cfr.* Jácome, Jorge González. **Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)**. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017, Auto 250 de 2002.

- a. Si el Ejecutivo cumplió con los requisitos formales establecidos por la Constitución, incluyendo la carga de motivación.
- b. Si existe una relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.
- c. Si su regulación contribuye exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos (art. 215, C. Pol.).

II. Análisis formal y material

A. Verificación de requisitos formales

A continuación, presentamos, a manera de esquema, un cuadro que condensa la verificación de requisitos formales del Decreto 475 de 2020, bajo la interpretación fijada por la Corte Constitucional colombiana:

Verificación de requisitos formales establecidos por el artículo 215 de la Carta Política de 1991		
Requisitos formales (Art. 215, C. Pol.)	Interpretación fijada por la Corte Constitucional	Verificación
El Decreto fue dictado en desarrollo de un estado de emergencia	Sentencia C-386 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.	El Decreto Legislativo 475 de 25 de marzo del 2020 es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, como lo señala de manera expresa su artículo 1°.
Lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros del Despacho y/o encargado	Sentencias C-448 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-328 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.	El texto del Decreto se firma por los 18 ministros de Despacho en titularidad. Información que puede contrastarse con los nombramientos oficiales que reposan en la información del Ministerio del Interior ⁶

⁶ Ver Sitio Web del Ministerio del Interior, República de Colombia: <https://id.presidencia.gov.co/Gobierno/mininterior> [Consultado abril 13 de 2020].

Contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-289 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.	El Decreto cumple con la carga de motivación, explicando su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.
Fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la publicación del Decreto de estado de emergencia que le dio origen	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-619 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández	El Decreto fue expedido el 25 de marzo de 2020 dentro del tiempo legal permitido, entrando en vigencia el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial (Ley 4 de 1913). El requisito se surtió conforme al ordenamiento jurídico, lo anterior se verificó mediante la corroboración en Diario Oficial AÑO CLV. N. 51268. 26, marzo, 2020. Pág. 18.

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados

El decreto está debidamente motivado, y sus razones de manera especial obedecen a la crisis que emerge en Colombia y en los demás países del mundo globalizado, por la presencia del coronavirus, la cual es una pandemia, generada por la infección del COVID-19, y que ha sido reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a partir del 11 de marzo de 2020. No cabe duda de que esta pandemia genera un grave riesgo para la vida, la dignidad humana y la integridad de todos los colombianos, y Colombia ni los demás Estados, personal de la población, pueden enfrentar la crisis usando las medidas de la normalidad, siendo necesario recurrir al uso de los poderes excepcionales, que permitan tomar medidas idóneas para enfrentar la crisis. En suma, los motivos de la declaratoria atienden a la salud pública, el deterioro y la crisis que vive la economía nacional e internacional, sin que exista una respuesta adecuada dentro de la normalidad.

B. Análisis material

Importancia del sector artístico y cultural

La cultura ha sido adoptada como un elemento central de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. Esta connotación obliga que los Estados también la adopten como elemento central en sus políticas públicas y su normatividad jurídica. ¿Cuáles son los beneficios y ventajas de otorgar importancia al sector cultural y artístico en un país?, De acuerdo a la UNESCO y los ODS⁷, se encuentran:

⁷ Función pública y Gobierno de Colombia. “Análisis del Sector Cultura”, p. 29. Publicado en octubre de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34704716/analisis-sector-cultura.pdf/deaba17d-6e47-4337-8740-d08bf02d71d5?version=1.0&t=1543334029609>

- ✓ Las ciudades y los asentamientos humanos serán inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles;
- ✓ Se involucrará a las personas y diferentes grupos en la elaboración de proyectos urbanos y rurales que fomenten la cohesión social;
- ✓ Contribuye al turismo cultural que representa el 40% de ingresos turísticos mundiales;
- ✓ Garantiza el crecimiento económico y el trabajo decente;
- ✓ Enfrenta problemáticas y procesos de desigualdad y de tensiones de convivencia social⁸.
- ✓ Aboga por una educación que valore la diversidad cultural y promueva una cultura de paz y no violencia.
- ✓ Promueve el respeto de la diversidad cultural en el marco de un enfoque de derechos humanos, étnico y de género.
- ✓ Protege los derechos de los grupos marginados y de comunidades víctimas del conflicto armado.
- ✓ Desarrollo de una educación de sociedad.
- ✓ Economía creativa y motor del desarrollo económico.

Importancia del sector cultural en la economía de Colombia

De acuerdo al Ministerio de Cultura, el impacto que tiene la cultura en la economía de un país se mide mediante los siguientes elementos: i) cifras de empleo; ii) valor agregado; iii) producción; iv) consumo intermedio. Para el año 2017, se evidenció que el sector cultura generó 247. 849 empleos. Este indicador al ser comparado con otros sectores arroja que generó 23% más empleo que en el sector de explotación de minas y canteras; un 43% en el suministro de electricidad, agua y gas; y un 2% en actividades financieras y de seguros⁹.

¿Qué segmentos aportan y suman al valor agregado de la cultura en la economía del país? De acuerdo a la Cuenta Satélite de Cultura de Colombia, son los siguientes: Artes Escénicas, Artes Visuales, Audiovisual, Diseño Publicitario, Creación, Libros y Publicaciones, Educación

⁸ Organización de Estados Iberoamericanos. Publicado en: https://www.oei.es/historico/cultura/cultura_desarrollo.htm [consultado el 16/04/2020]

⁹ Ministerio de Cultura “El sector cultura incrementó en 2017 su aporte a la economía del país, según indicadores de la Cuenta Satélite de Cultura”. Publicado el 01/08/2018, en: <https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/El-sector-cultura-increment%C3%B3-en-2017-su-aporte-a-la-econom%C3%ADa-del-pa%C3%ADs,-seg%C3%BAn-indicadores-de-la-Cuenta-Sat%C3%A9lite-de-Cultura.aspx> [consultado el 16/04/2020]

Cultural, Juegos y Juguetes, y Música. Para el año 2017, el valor agregado alcanzó los \$ 26.811 mil millones de pesos. Para el año 2018, ascendió a 28.425 mil millones de pesos.

Afectación de la pandemia al derecho al mínimo vital de artistas, productores, promotores, escenarios, gestores culturales, exhibidores y managers, entre otros.

El sector cultural recientemente ha tomado relevancia y ha jugado un papel fundamental en la economía del país. Sin embargo, se ha visto afectada por la emergencia económica, social y ecológica que perjudica no solamente a la industria cinematográfica, sino que también se extiende a varios segmentos que, de acuerdo al Ministerio de Cultura hacen parte del fomento y promoción cultural¹⁰

- i) música y artes escénicas;
- ii) audiovisuales;
- iii) servicios de radiodifusión sonora;
- iv) libros y publicaciones;
- v) bibliotecas y librerías;
- vi) deportes
- vii) artesanía
- viii) Centros culturales, biblioteca, casa de cultura
- ix) Editorial
- x) Fonográfica
- xi) Moda
- xii) Creación publicitaria
- xiii) Software de contenidos
- xiv) Diseño de interiores
- xv) Artes gráficas

¹⁰ Función pública y Gobierno de Colombia. “Análisis del Sector Cultura”, p. 15. Publicado en octubre de 2018.

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34704716/analisis-sector-cultura.pdf/deaba17d-6e47-4337-8740-d08bf02d71d5?version=1.0&t=1543334029609>

xvi) Ilustración y joyerías.

Esta pandemia causada por una infección del covid-19, genera una afectación grave a derechos fundamentales como el mínimo vital y el trabajo de quienes viven de la taquilla y ventas de boletas para eventos masivos, ya que se han cancelado alrededor de 20 a 24 eventos efervescentes para el calendario cultural en Colombia, entre ellos se encuentran: la Feria del libro (Filbo 2020); el Festival de música privada (Estéreo Picnic); el Festival de cine internacional (Ficci); La leyenda vallenata en Valledupar; el Festival de la música Colombiana en Ibagué. Además, según reporte del Ministerio de Cultura, se han dejado al aire 493 espectáculos de música en vivo y 643 de teatro¹¹. Frente a esta situación, el Decreto 475 de 25 de marzo de 2020 implementa como medida aplazar la declaratoria y pago de parafiscales hasta el 30 de septiembre de 2020 para productores permanentes, ocasionales y para el sector cinematográfico. Otra de las medidas adoptadas busca que los alcaldes y gobernadores realicen la apropiación y el giro de recursos provenientes del 20% de la estampilla procultura, para cubrir la seguridad social de creadores y gestores culturales de la tercera edad.

No obstante, para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional existe preocupación para proteger el derecho al mínimo vital y al trabajo de aquellos campesinos e integrantes de comunidades indígenas que viven de la artesanía y de la venta de sus productos elaborados por ellos mismos, particularmente si no son mayores adultos. ¿Qué otras estrategias y mecanismos van a adoptar el Gobierno y el Estado para fortalecer y fomentar el sector cultural, en esta etapa de aislamiento?, ¿el Gobierno, los alcaldes y gobernadores cómo garantizarán el derecho al trabajo para quienes viven del sector cultural, si se han cancelado eventos masivos, si no hay instalaciones ni infraestructura?, ¿se cuentan con herramientas tecnológicas y básicas como el internet para fomentar y promocionar al sector cultural, particularmente en zonas rurales y comunidades minoritarias?

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional considera este Decreto debe ser declarado exequible ya que pretende implementar medidas adecuadas para enfrentar algunas necesidades que sufre el sector cultural.

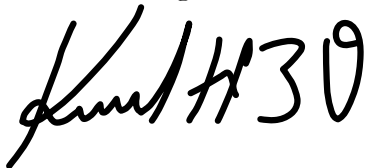
III. Petición

Por las razones expuestas, solicitamos amablemente a la H. Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto 475 de 25 de marzo de 2020. Mantener la institucionalidad

¹¹ SEMANA, “Así impacta el coronavirus al sector cultural y de espectáculos”, publicado el 3/21/2020, en: <https://www.semana.com/cultura/articulo/el-coronavirus-impacta-al-sector-cultural-y-de-espectaculos/658147>

esencial para rodear de garantías constitucionales a los ciudadanos y ciudadanas es vital en tiempos de emergencia, donde el contrapeso constitucional se vuelve indispensable para evitar el abuso del poder y garantizar la protección de sujetos, bajo condiciones de debilidad manifiesta.

De los señores Magistrados, atentamente,



Jorge Kenneth Burbano Villamarín
Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre.
Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.
Correo: jkbv@hotmail.com



Camila Alejandra Rozo Ladino
C.C. 1.022.411.877
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Abogada de la Universidad Libre.