



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Honorables magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente

Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo

E.S.D.

Referencia: **Expediente número RE-245**

Revisión del Decreto 469 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**; **Tania María Camila Luna Blanco** profesora 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 469 de 23 de marzo del 2020**: *“Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco 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 469 de 2020, destacando su importancia para dotar de herramientas al Tribunal Constitucional, con el objetivo de defender su principal razón de ser: la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (arts. 4 y 241, C. Pol.) (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 469 de 23 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-245 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 de constitucionalidad

A. Verificación de requisitos formales

A continuación, presentamos, a manera de esquema, un cuadro que condensa la verificación de requisitos formales del Decreto 469 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 469 de 23 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	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].

	2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.	
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 23 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. 51265. 23, marzo, 2020. Pág. 5.

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados

B. Análisis de requisitos materiales: juicio de constitucionalidad multinivel

El Decreto 469 de 2020 contiene únicamente dos artículos:

Artículo 1. De las funciones constitucionales. En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020 la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

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

La Corte Constitucional colombiana ha señalado en su jurisprudencia la necesidad de realizar un juicio constitucional en diferentes niveles con el objetivo de establecer la relación directa y específica con el estado de emergencia que motiva la producción del decreto legislativo, así como un análisis encaminado a evaluar si contribuye exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, en el marco del art. 215 de la Carta Política (revisión material)⁷.

⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-802 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-723 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

El presente cuadro, propone un análisis sucinto de cada uno de los juicios solicitados a la hora de evaluar la medida adoptada por el Decreto 469 de 2020. De acuerdo con dicha medida, la Corte Constitucional puede levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020, a través de una decisión adoptada por la Sala Plena:

Juicio de constitucionalidad multinivel			
Tipo de juicio	Interpretación fijada por la Corte Constitucional	Análisis	Sentencias
Conexidad externa e interna	<p><u>Conexidad externa:</u> debe existir una relación entre las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y la finalidad del decreto</p> <p><u>Conexidad interna:</u> debe existir una relación las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y cada una de las disposiciones del decreto</p>	<p>El DL bajo revisión está relacionado directamente con las causas de la declaratoria del estado de emergencia, es decir, es concordante con las consideraciones expuestas en el Decreto 417 de 2020. Su objetivo central es permitirle al Tribunal Constitucional continuar con su función en el marco de la emergencia (Conexidad externa). La medida que adopta permite a la Corte Constitucional ejercer sus funciones cuando lo considere necesario y por determinación de su máximo órgano decisorio: la Sala Plena (Conexidad interna).</p>	<p>Sentencias C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-122 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonel; C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-672 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-700 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-703 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva,</p>
Finalidad	<p>Se debe verificar que las medidas estén <u>directa y específicamente</u> orientadas a conjurar las causas de la emergencia o impedir la extensión de sus efectos</p>	<p>El DL cumple con el juicio de finalidad. Como se señala en la motivación: “los relatores especiales y miembros de comités y grupos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU alentaron «[...] J a los Estados a <u>mantenerse firmes en un enfoque basado en los derechos humanos para regular esta pandemia</u>, a fin de facilitar el surgimiento de sociedades saludables con</p>	

		<p>protección del estado de derecho y los derechos humanos. [...]», <u>protección que se materializa desde la perspectiva de lo judicial, entre otras, mediante la revisión que realiza la honorable Corte Constitucional a los decretos que expide el Gobierno nacional en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020</u>” (Subrayas fuera de texto).</p> <p>La medida entonces NO se limita exclusivamente a la revisión de los decretos legislativos emanados de la declaratoria de emergencia, si no también a poder ejercer por razones de necesidad el mandato del artículo 241 de la Carta Política.</p> <p><u>Vale una aclaración: La Corte no necesita ser facultada por el Decreto 469 de 2020 para revisar de manera automática su contenido y el de los demás decretos legislativos derivados de la emergencia, ya que, esta Corporación se encuentra expresamente facultada para ejercer dicho control por el parágrafo del artículo 215 de la Carta Política.</u> Aunque no afecte la constitucionalidad del Decreto se debe hacer esta precisión al Ejecutivo.</p>	<p>C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger.</p>
<p>Necesidad (o subsidiariedad)</p>	<p>Se debe analizar si: Las medidas son indispensables para alcanzar el fin buscado (relación fin y medio). Dos momentos: <u>necesidad fáctica:</u> ¿las medidas son necesarias? <u>Necesidad jurídica:</u> ¿Existe una medida similar de la normalidad</p>	<p><u>Necesidad fáctica:</u> las medidas son necesarias, teniendo en cuenta la importancia de la Corte Constitucional, la vigencia de la Constitución y la imposibilidad de dejar de lado derechos humanos que no pueden limitarse en estados de excepción (arts. 4º, 93 y 215, C. Pol.)</p> <p><u>Necesidad jurídica:</u> no existe una medida preexistente que le</p>	

	que pueda suplir ésta y que sea idónea?	permita a la Corte <u>levantar una suspensión de términos</u> que aplique a la Rama Judicial de manera general.
Proporcionalidad	Se debe analizar si las medidas guardan proporción con la gravedad de los hechos y si no plantea restricciones o limitaciones desproporcionadas a los derechos fundamentales	La medida es proporcional en tanto permite a la Corte ampliar su ámbito de acción durante de la emergencia, con el objetivo de que no se limiten de manera desproporcionada derechos fundamentales en situaciones límite por la suspensión de términos.
Otros requisitos constitucionales derivados de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en Colombia	Se debe analizar si el decreto legislativo: (a) no incluye medidas que suspendan o limiten derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.	<p>El DL 469 de 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) no incluye medidas que suspenden o limiten derechos y libertades fundamentales, por el contrario, permite a la Corte ejercer su labor de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución. (b) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, de hecho, contribuye a permitir el funcionamiento, aunque bajo ciertos límites, de la Corte Constitucional. (c) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento. <p>Se hace énfasis en que la Corte deberá ser muy clara en determinar la posibilidad de levantar la suspensión de términos en casos concretos límite, que no puedan dar</p>

		espera a la resolución de la emergencia.	
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados

III. Petición

Por las razones expuestas, solicitamos amablemente a la H. Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto 469 de 23 de marzo de 2020. Mantener la institucionalidad 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 esta manera, el control que ejercerá la Corte en el paquete de decretos legislativos del gobierno debe ser exhaustivo y marcará de manera decisiva los tiempos venideros.

De los señores Magistrados, atentamente,



Jorge Kenneth Burbano Villamarín

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: jkbv@hotmail.com



Tania Luna Blanco Ph.D. en Derecho

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas

Taniam-lunab@unilibre.edu.co