



Bogotá, 12 de mayo de 2020

Honorables Magistrados de la
CORTE CONSTITUCIONAL
M. P. Dr. ALEJANDRO LINARES CANTILLO
E.S.D.

REFERENCIA: Decreto legislativo 564 de
2020.

EXPEDIENTE RE0000290

RAMIRO BEJARANO GUZMÁN y **NÉSTOR IVÁN JAVIER OSUNA PATIÑO**, ciudadanos colombianos, domiciliados en Bogotá, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, profesores de la facultad de derecho de la Universidad Externado de Colombia, nos permitimos a nombre suyo y por instrucciones de la directora del Departamento de Derecho Constitucional, doctora MAGDALENA CORREA, intervenir en este proceso con la finalidad de defender la constitucionalidad del decreto legislativo 564 de 2020. Para ello, a continuación le expresaremos a la Corte Constitucional las razones por las cuales, a nuestro criterio, dicho instrumento jurídico supera sin dificultad los juicios tanto formal como material que la Corte Constitucional regularmente emplea para determinar la constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en estados de emergencia.

1. CONSTITUCIONALIDAD FORMAL.

El examen formal de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional sobre cada decreto expedido en desarrollo de los estados de excepción consiste en verificar la concurrencia de los siguientes requisitos: motivación, suscripción por el presidente y todos los ministros, expedición durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción y determinación del ámbito territorial para su aplicación.¹

El decreto 564 de 2020 está debidamente motivado, como quiera que contiene una exposición suficientemente detallada de la competencia del gobierno para expedirlo, de las razones de necesidad que lo llevaron a hacerlo y de la relación de conexidad entre las mismas y las causas que generaron la declaratoria del estado de emergencia, a lo cual había procedido el

¹ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.



gobierno nacional mediante el decreto 417 de 2020. También abunda en la explicación del modo en que el decreto contribuye a impedir la extensión de los efectos de la situación de emergencia en la que se encuentra el país. Tales razones serán expuestas y analizadas con detalle más adelante en este documento, al abordar el análisis de su constitucionalidad material.

De otro lado, el decreto 564 de 2020 fue expedido el día 15 de abril de 2020, en desarrollo del estado de emergencia que había sido impuesto, por un lapso de treinta días, el 17 de marzo de 2020 (decreto 417 de 2020). Ello permite apreciar que el decreto 564 de 2020 fue expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia que habilitó su expedición. Dicho decreto rige en todo el territorio nacional, como quiera que, por una parte, el artículo 1° del decreto 417 de 2020 decretó el estado de emergencia con tal extensión territorial y, por otra, así se menciona en varios apartados de su parte motiva y se refleja en su articulado, que no contiene ninguna excepción de tipo territorial a su ámbito de aplicación. Por último, el decreto 564 de 2020 está firmado por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho, tal como lo exige el artículo 215 de la Constitución.

Sin necesidad entonces de consideraciones más extensas, se constata que el decreto 564 de 2020 supera el juicio formal de constitucionalidad como decreto legislativo expedido al amparo de un estado de emergencia decretado por el gobierno nacional.

2. Constitucionalidad material

En sus estrictos juicios de constitucionalidad material de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un estado de emergencia, la Corte Constitucional verifica que concurren los siguientes requisitos: conexidad material, finalidad, ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, no contradicción específica, motivación suficiente, necesidad, incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación. A continuación se presentan las razones por las cuales el decreto 564 de 2020 supera todos esos exámenes materiales de constitucionalidad.

2.1. Conexidad material

El juicio de conexidad material está previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la ley estatutaria de estados de excepción. Este juicio le permite a la Corte establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarde una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y *“las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo*



*correspondiente*², y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.

Las siguientes consideraciones permiten apreciar que el decreto 564 de 2020 satisface con holgura el requisito de conexidad estricta con las causas de la emergencia:

1. El decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia, consideró que la principal causa de tal situación fue, y sigue siendo, la pandemia del coronavirus Covid-19. Dicha calamidad pública grave, además de ameritar la declaratoria del estado de emergencia económica, ecológica y social previsto en el artículo 215 de la Constitución, acarreó la declaratoria de emergencia sanitaria prevista en el artículo 69 de la ley 1753 de 2015, la cual rige, por ahora, hasta el 30 de mayo de 2020.

2. Esta pandemia ha impuesto, por necesidad, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas residentes en Colombia, el cual se ha establecido mediante decretos presidenciales y se ha extendido, con sucesivas prórrogas, desde el 25 de marzo hasta el 13 de mayo de 2020, por ahora.

3. Durante esos días de aislamiento, de conformidad con varios acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se ha venido suspendiendo la actividad en el poder judicial y por ende los términos judiciales, con algunas excepciones impuestas por la ley o por estrictas razones de necesidad. Esa suspensión general de términos judiciales, acompañada del aislamiento general que afecta a todas las personas residentes en Colombia, ha traído como consecuencia la imposibilidad de presentar cualquier solicitud ante los jueces, salvo las excepciones mencionadas. Resulta pertinente poner de presente que las medidas de aislamiento abarcan tanto al personal que trabaja en los despachos judiciales como a los usuarios del servicio de administración de justicia

4. En virtud de lo anterior, desde el momento de irrupción de las medidas de emergencia, ha sido imposible presentar demandas, recursos, incidentes y cualquier otro acto que de inicio a un proceso o impulse la actividad procesal. Esta situación contiene una fuerte limitación, en la práctica, del derecho fundamental de acceso a la justicia, que sólo encuentra justificación, ciertamente, por la gravedad de la pandemia. Sin embargo, los efectos de esta limitación no pueden extenderse hasta la negación del derecho, lo cual ocurriría si se desatiende la situación de aquellos casos de vencimiento de los términos de prescripción o de caducidad durante los días en los que no se ha prestado el servicio de administración de justicia. Lo mismo ocurriría si se computaran, durante ese mismo lapso, los términos para el desistimiento tácito por inactividad de la parte que al momento de decretarse el cierre de los despachos judiciales tuviera a su cargo alguna actividad procesal.

² Corte Constitucional. Sentencias C-723 de 2015.



5. En efecto, mientras estén suspendidas las actividades en el poder judicial siguen corriendo los términos para que se entiendan consumados los lapsos de prescripción para ejercer oportunamente los derechos o para tornar inoperante la caducidad de las acciones, razón por la cual el ciudadano se encuentra ante una falta e insuperable situación de enfrentar estas consecuencia porque la legislación ordinaria concebida para épocas de normalidad no tiene previsto un mecanismo que permita interrumpir todas las prescripciones y suspender las caducidades ante una calamidad pública, pues inclusive, como se sabe, la caducidad se distingue por la imposibilidad de que pueda suspenderse. Ante esa situación el decreto 564 de 2020 ofrece en su primer artículo un mecanismo seguro para que la ciudadanía tenga claro que mientras dure la pandemia y con ella la inactividad judicial y la imposibilidad de acceder a los despachos judiciales, estarán suspendidos todos los términos que estaban corriendo para las prescripciones y las caducidades, de manera que ese lapso de suspensión no se compute, y como consecuencia los interesados puedan presentar después oportunamente sus demandas. Adicionalmente, para evitar los conglomerados, el artículo 1 del decreto 564 de 2020 ha tenido el buen cuidado de prever que quienes al iniciarse la emergencia sanitaria tenían términos próximos a consumarse de prescripción y de caducidad, no tengan que demandar el primer día hábil a partir de la reanudación de actividades, sino que puedan hacerlo dentro del mes siguiente. Esta medida interpreta y concuerda con la finalidad del decreto de emergencia económica, pues también apunta a evitar el contagio que obviamente puede generarse si han de aglomerarse los interesados en los despachos judiciales una vez reanuden sus labores.

6. Así las cosas, es evidente que la causa que genera, de modo directo y específico, la necesidad de expedición del decreto 564 de 2020, es la calamidad pública generada por el coronavirus COVID19, y tal ha sido también la causa de declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, así como de la sanitaria. Dicho en otras palabras, de no haberse presentado la pandemia del coronavirus, que fue la causa de la declaratoria de los anteriores estados, no se habrían cerrado los despachos judiciales en el país ni se habrían decretado las sucesivas suspensiones de términos judiciales tal como lamentablemente ha tenido que ocurrir. Para completar el ejercicio lógico, de no estar ante esta situación de emergencia, no habría surgido la necesidad de atender los casos de vencimiento de términos de caducidad y prescripción acaecidos durante el período de cierre judicial, ni existiría el riesgo de que el primer día hábil se presentaran aglomeraciones en los despachos judicial por parte de quienes estén urgidos de presentar sus demandas o ejercer sus derechos en esa oportunidad. Consideraciones análogas caben sobre el cómputo de términos para la aplicación de la figura del desistimiento tácito

7. La simple lectura de la parte motiva del decreto 564 de 2020 permite apreciar que el gobierno nacional expresó las razones que se acaban de sintetizar, y otras varias, como motivos y fundamentos de las normas contenidas en el mismo, lo cual satisface el examen de conexidad que la corte denomina *interno*, y así mismo, frente al *externo*, las anteriores



consideraciones ponen en evidencia la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.

2.2. Finalidad

El juicio de finalidad está previsto en el artículo 10 de la ley estatutaria de estados de excepción. En virtud suya, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar *“directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”*³.

El decreto 564 de 2000, sin asomo de duda, tiene la finalidad de impedir la extensión de los efectos de la honda perturbación que padece en la actualidad toda la sociedad colombiana y en particular los que sacuden la actividad judicial y el normal ejercicio de los derechos y acciones ciudadanas. No cabe duda sobre la necesidad de haber suspendido los términos judiciales y haber confinado a toda la población en sus casas durante estos días de calamidad pública. Ahora bien, los efectos de esta situación de emergencia se agravarían si condujeran a la negación práctica del derecho de acceso a la justicia para aquellas personas que, por las mencionadas razones de fuerza mayor, no pudieron acudir ante la administración de justicia a presentar las reclamaciones judiciales a las que tenían derecho, con el agravante de vencimiento de los términos de prescripción o caducidad durante estos días.

Así las cosas, la suspensión de tales términos, así como de los del desistimiento tácito, le garantiza a esas personas que, pese a la emergencia, podrán acudir ante la administración de justicia cuando esta recobre su funcionamiento regular y, adicionalmente, que no tendrán que hacerlo de modo atropellado el primer día en que se reabran los despachos judiciales (lo cual acarrearía efectos sanitarios nocivos, por la aglomeración), sino que tendrán un término razonable de un mes para hacerlo.

2.3. Ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que el decreto legislativo examinado no contenga medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades excepcionales otorgadas al gobierno por la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la ley estatutaria de estados de excepción⁴. La Corte Constitucional verifica mediante este juicio que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no suspendan o vulneren derechos fundamentales y que no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público; en particular,

³ Corte Constitucional. Sentencia C-722 de 2015.

⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015.



que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁵.

El juicio de intangibilidad, de su lado, se funda en lo dispuesto por los artículos 93 y 214 de la Constitución, en virtud de los cuales algunos derechos no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. En la sentencia C-723 de 2015, la Corte enumeró del siguiente modo los derechos que en tal virtud se consideran 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 civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.*”

La simple lectura del articulado del decreto 564 de 2020 permite apreciar que su contenido no versa sobre tales derechos intangibles, y por tanto no los restringe en modo alguno. Así mismo, el decreto no afecta el funcionamiento de las ramas del poder público, ni suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; antes bien, permite que la rama judicial pueda garantizar adecuadamente el derecho de acceso a la administración de justicia. Cabe anotar tal vez, como dato que refuerza el hecho de que no se alteran las funciones básicas de acusación y de juzgamiento, que las disposiciones del decreto no se aplican en los procesos penales. No se hacen necesarias, entonces, consideraciones adicionales para concluir que el decreto analizado supera este juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

2.4. No contradicción específica.

Con el juicio de no contradicción específica, la Corte verifica que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no contengan “*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*”⁶ y que no desconozcan “*el marco de referencia de la actuación*”

⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-233 de 2011 y C-218 de 2011. En dichas sentencias estos dos elementos son fraccionados en 4 acápite, no obstante, en el presente caso, es posible estudiarlos de manera conjunta sin sacrificar su autonomía conceptual.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2009.



*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*⁷.

Tal como a continuación se verá, el decreto 564 de 2020 no contiene ninguna contradicción con esas disposiciones. En cuanto a la constitución y a los tratados internacionales aplicables, valen aquí las consideraciones del apartado anterior, sin necesidad de mayor abundancia. En cuanto a lo dispuesto en los artículos 47, 49 y 50 de la ley estatutaria de estados de excepción, es pertinente anotar que no existe vulneración de nada de lo allí establecido, como quiera que el decreto en cuestión tiene relación directa con las causas de la emergencia y está destinado a impedir la extensión de sus efectos (artículo 47), no desmejora ningún derecho social de los trabajadores (artículo 50) y sus disposiciones pueden ser reformadas, adicionadas o derogadas por el Congreso en cualquier momento, lo cual comprende que puede hacerlo durante el año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia (artículo 49).

2.5. Motivación suficiente.

El artículo 8 de la ley estatutaria de estados de excepción dispone que los decretos legislativos deben “*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*”. De esta manera, con el juicio de motivación suficiente, la Corte verifica si en el decreto legislativo se indican las razones *suficientes* que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales⁸. Además, la Corte ha establecido que “*en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*”⁹.

En el caso del decreto 564 de 2020 la exigencia de motivación suficiente se enmarca en la parte final de las consideraciones de la Corte Constitucional que se acaban de transcribir, como quiera que su contenido no limita derecho alguno. En ese orden de ideas, la motivación del decreto, a la que ya se ha aludido en apartados precedentes de este escrito, es suficientemente esclarecedora de las razones de hecho y de derecho que lo justifican, así como de su carácter necesario para evitar la extensión de los efectos nocivos de la calamidad en la que se encuentra el país.

2.6. Necesidad.

El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la ley estatutaria de estados de excepción, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean “*necesarias para lograr*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2015.



los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. La Corte verifica tanto la *necesidad fáctica*, que consiste en establecer si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, así como la *necesidad jurídica*, que implica verificar “*la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*”¹⁰.

Tal como se expresa de modo explícito en la motivación del decreto 564 de 2020, no existe ninguna posibilidad de que una disposición con rango material inferior a la ley pueda suspender los términos de prescripción y caducidad, así como el cómputo de los de desistimiento tácito. En ese sentido, resultaba jurídicamente necesaria la expedición de este decreto legislativo, como quiera que un simple acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura, o un decreto ordinario del ejecutivo, no podrían contener tales disposiciones. Por lo que se refiere a la necesidad fáctica, es evidente que si no se hubiera expedido este decreto legislativo de emergencia, entonces habría sido insuperable la privación del derecho de acceso a la justicia de aquellas personas cuyas acciones prescribieron o caducaron durante el período de cierre judicial de emergencia.

2.7. Incompatibilidad.

El artículo 12 de la ley estatutaria de estados de excepción dispone que “*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción*”.

El decreto 564 de 2020 no suspende ninguna ley de la República, lo cual hace innecesario este juicio de constitucionalidad material.

2.8. Proporcionalidad.

El artículo 13 de la ley estatutaria de estados de excepción prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad de los decretos legislativos de desarrollo exige la verificación de dos elementos. Primero, que dicha medida “*debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad*”;¹¹ segundo, que la medida excepcional “*guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos.*”¹²

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.



De modo semejante a lo que ocurre con el juicio de “incompatibilidad”, cabe ahora afirmar que el decreto 564 de 2020 no impone restricciones o limitaciones a ningún derecho ni garantía constitucional; por el contrario, su expedición permite el ejercicio del derecho de acceso a la justicia a pesar de la situación de emergencia ocasionada por el coronavirus Covid-19. En esa medida, no es necesario adelantar un juicio de proporcionalidad para determinar la constitucionalidad material de tal instrumento jurídico.

2.9. No discriminación.

Por último, también es pertinente afirmar que en el caso presente no es necesario adelantar el juicio de no discriminación, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la ley estatutaria de estados de excepción, en virtud del cual “*las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica*”. Además de tales criterios, la Corte ha establecido que con este juicio se verifica que el Decreto Legislativo no imponga tratos diferenciados injustificados con base en otros criterios sospechosos¹³ señalados por la jurisprudencia constitucional, tales como el sexo o la orientación sexual.¹⁴

El decreto 564 de 2020 está dirigido a toda la población residente en Colombia, sin distinción alguna por las razones mencionadas en el párrafo anterior, lo cual lo exonera de la más mínima sospecha de contener disposiciones discriminatorias.

En razón de todo lo expuesto, Honorables Magistradas y Magistrados, concluimos que el decreto legislativo no contradice el régimen constitucional del estado de emergencia, y antes bien, impide que se extienda uno de sus efectos indeseables, como lo sería la negación del derecho de acceso a la justicia para quienes se encuentren en las hipótesis que abarcan las disposiciones allí contenidas, o el aniquilamiento de sus derechos y acciones ante la consumación de prescripciones y caducidades. Por ello, con el respeto debido, nos atrevemos a solicitarle a la Corte Constitucional que declare su exequibilidad.

De Ustedes,

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. “Los criterios *sospechosos* son, en últimas, categorías que (i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales.”

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-742 de 2015 y C-723 de 2015.



RAMIRO BEJARANO GUZMÁN
c.c. No 14,872.948 de Buga

NÉSTOR IVÁN J. OSUNA PATIÑO
c.c. No 79.294.343 de Bogotá