



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C-479 DE 2024

Referencia: expediente D-15840

Asunto: acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 136 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012, “[p]or el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Accionantes: Alfonso Cuitiva Simbaqueba y Aquiles Ignacio Arrieta Gómez.

Magistrado ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá, D.C., catorce (14) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

Luego de superadas las solicitudes de inhibición presentadas, se formularon como problemas jurídicos, a partir de los planteamientos de los demandantes, establecer si el presidente de la República, al expedir el artículo 136, parcial,

del Decreto Ley 019 de 2012, que derogó el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971, (i) excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, al presuntamente derogar una disposición que se estima no era un trámite, un procedimiento, ni una regulación, sino una competencia del Ministerio de Salud para expedir una reglamentación que no era innecesaria; y (ii) vulneró, entre otros, el derecho a la salud al derogarse una competencia para regular la distancia mínima entre droguerías y, con ello, presuntamente limitar el acceso a los medicamentos de forma irrazonable y desproporcionada (arts. 1, 12, 13 y 49 CP).

En cuanto al primer interrogante la Sala Plena señaló que la norma derogada partía de establecer una competencia del Ministerio de Salud, como se determinó en la Sentencia C-997 de 2000, que declaró su exequibilidad. Al examinar la *conexidad teleológica* con la ley habilitante coligió que no se relaciona con la lucha contra la corrupción administrativa, ni propende por la efectividad del control de la gestión pública, por cuanto la supresión de la competencia del Ministerio de Salud no se inscribe dentro del fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, sino que estaba destinada a racionalizar la distribución geográfica de las droguerías en los sectores comerciales. Señaló que la eliminación de la regulación sobre la distribución espacial de las farmacias no redundaba en una mejora de la eficacia y la efectividad de la gestión pública, ya que el precepto derogado constituía una herramienta para el logro de fines constitucionales, sin que se pudiera advertir un procedimiento dispendioso, redundante o engorroso, y menos la asignación de una atribución superflua a la autoridad respectiva.

Tampoco encontró un vínculo con la ley habilitante desde una *perspectiva textual*, al derogarse una norma que establecía una competencia que no hacía parte del ámbito temático de la habilitación y no se podía catalogar de innecesaria. Esta Corporación consideró que una norma que instituya alguna gestión o servicio puede al mismo tiempo establecer una competencia administrativa o hacer parte de esta, por lo que la modificación o eliminación de trámites, regulaciones o procedimientos también puede conllevar la supresión de competencias. Así el legislador extraordinario incurrió en un desbordamiento del marco temático, ya que no podía modificar las reglas bajo las cuales se determinaban los permisos de apertura y traslado de las farmacias de acuerdo a su distribución geográfica.

Tampoco podía clasificarse como *innecesaria*, al haberse reconocido en la Sentencia C-997 de 2000 que aseguraba una cobertura oportuna y adecuada por las droguerías y que tales establecimientos debían estar al alcance de todas las personas en razón de su función y su importancia para la prevalencia del interés general, la vigencia del interés colectivo y la protección de la salud pública. De esta manera, la Corte determinó que lejos de contemplar atribuciones inútiles o trámites que desgastan a los interesados, las atribuciones establecidas en el precepto derogado tenían finalidades claras y expresas constitucionalmente justificables.

Con esta decisión la Sala Plena no desconoce que el presidente de la República tiene un margen de apreciación amplio para establecer si un trámite, regulación o procedimiento es innecesario; sin embargo, ese ámbito interpretativo no es

absoluto y está restringido por la dimensión teleológica y textual de la norma habilitante, así como por la prohibición de suprimir trámites necesarios que protejan derechos humanos.

De otra parte, para una mayor claridad del alcance de esta decisión, la Corte ingresó al examen de fondo sobre la vulneración del derecho a la salud, entre otros, estableciendo que, al derogarse la competencia del Ministerio de Salud para regular la distancia mínima entre farmacias o droguerías, se limitó el acceso y disponibilidad de los medicamentos de forma irrazonable y desproporcionada. El Estado se debe abstener de afectar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven a su deterioro y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud. Estas garantías se deben aplicar considerando las afectaciones principalmente en sujetos de especial protección constitucional.

Para ello, tuvo como fundamento las consideraciones vertidas en la Sentencia C-997 de 2000. Advirtió que permitir que las droguerías se aglutinen en los sectores comerciales sin importar las zonas pobladas resulta contraproducente, al impedir que se adopten las medidas adecuadas y necesarias en materia de distribución de medicamentos para asegurar la accesibilidad y disponibilidad en equidad para todas las personas. Así, el Estado con la norma parcialmente cuestionada perdió una valiosa herramienta para asegurar la efectividad del derecho a acceder y disponer de los medicamentos de forma fácil y cercana a las personas usuarias del servicio, afectando especialmente a las personas con movilidad reducida que tienen enfermedades y no cuentan con recursos para transportarse.

Sobre la base anterior, la Sala Plena declaró la inexecutable del aparte acusado. Tal declaración impuso la reviviscencia de la norma legal derogada para asegurar la supremacía de la Constitución. Recabó en que esta disposición había asignado una competencia específica en cabeza del Ministerio de Salud sobre temas operativos, a saber, estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieran servicios de farmacias y droguerías en función de algunas variables (número de habitantes, condiciones socio-económicas y proximidad de un establecimiento), con el objeto de expedir los permisos de apertura o de traslado de tales establecimientos, en procura del cumplimiento de una función social. No obstante, se expedieron diversas regulaciones administrativas en desarrollo de la norma legal derogada, así como de otras leyes como la 100 de 1993 y la 715 de 2001. Por ello, se dio al Ministerio de Salud el término de treinta días para que procediera a definir cuál de las regulaciones administrativas expedidas en desarrollo de la norma legal revivida quedaría vigente.

I. ANTECEDENTES

1. Se acusa parcialmente el artículo 136 del Decreto Ley 019 de 2012. En Auto de 16 de mayo de 2024 la demanda fue admitida, disponiendo (i) comunicar la iniciación del asunto¹, (ii) fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana y correr traslado a la Procuraduría General de la Nación,

¹ A las presidencias de la República y del Congreso de la República, a los ministerios de Justicia y del Derecho, y de Salud y Protección Social, y a la Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública.

además de (iii) invitar a expresar su opinión a entidades públicas y privadas, así como a la academia².

II. LA NORMA PARCIALMENTE ACUSADA Y LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

2. La disposición acusada se destaca en el apartado acusado:

“Decreto Ley 019 de 2012
(enero 10)³

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, y

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

(...)

TITULO II

REGIMEN ESPECIAL

(...)

CAPÍTULO VIII

TRÁMITES, PROCEDIMIENTOS Y REGULACIONES DEL SECTOR
ADMINISTRATIVO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

(...)

ARTICULO 136. DEROGATORIAS. Derogase el parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971; y el artículo 72 de la Ley 23 de 1981”.

3. Los demandantes presentaron dos cargos de inconstitucionalidad. **El primero**, por extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno nacional para expedir normas con fuerza de ley (art. 150.10 de la Constitución)⁴. Adujeron el desconocimiento de los límites establecidos en la norma habilitante, pues (1) se derogó una norma que no era un trámite, un procedimiento ni una regulación, sino una competencia para expedir una reglamentación y (2) se estableció una competencia que no era innecesaria.

4. Al respecto, explicaron que mediante el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, el Congreso concedió facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, en los siguientes términos:

² A la Superintendencia Nacional de Salud; a la Superintendencia de Industria y Comercio; a la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco); a la Confederación Colombiana de Consumidores; a la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Investigación y Desarrollo (Afidro); a la Asociación de Industrias Farmacéuticas en Colombia (Asinfar); a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi); a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia-; y a los decanos de la facultades de derecho de las universidades de los Andes, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, Nacional de Colombia y de Caldas.

³ Publicado en el Diario Oficial 48.308 de 10 de enero de 2012.

⁴ Al referir que las facultades extraordinarias legislativas delegadas deben ser especialmente controladas constitucionalmente, traen a colación decisiones de la Corte Constitucional como la C-102 de 1994, C-1252 de 2001, C-155 de 2016, C-159 de 2021, entre otras.

“CAPÍTULO VI
POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y PEDAGÓGICAS
(...)”

ARTÍCULO 75. *Política antitrámites*. Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.

PARÁGRAFO 1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

PARÁGRAFO 2. Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales”⁵.

5. Luego, entendieron los accionantes, que el Gobierno nacional podía realizar dos modalidades de acciones: “suprimir” y “reformar”. Anotan que el objeto podía ser de tres tipos: una “regulación”, un “procedimiento” o un “trámite”, los cuales debían existir “en la administración pública” y ser “innecesarios”. Esto, añadieron, con la finalidad de “fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”⁶, haciendo parte de las medidas “institucionales” y “pedagógicas”.

6. A continuación, rememoraron que la competencia para *regular la distancia razonable entre droguerías* se encontraba consignada en la disposición derogada, que establecía:

Ley 23 de 1962, artículo 10, parágrafo 3 (modificado por la Ley 8 de 1971, artículo 1, parágrafo 2). “Para que las Farmacias y Droguerías no se aglutinen en los denominados sectores comerciales, el Ministerio de Salud procederá a estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieren tal servicio en función del número de habitantes, condiciones socio-económicas, proximidad de un establecimiento a otro, con el objeto de expedir en el futuro los permisos de apertura o de traslado de tales establecimientos, de acuerdo con una distribución más racional y planificada en procura de que se cumpla la función social a que están determinadas por mandato de la ley”.

7. Con base en esta competencia informaron que se expidieron regulaciones concretas. La primera fue a través de la Resolución 10911 de 1992⁷, que en el artículo 5 resolvió fijar la regla de distancia mínima en 150 metros lineales, exponiendo entre las razones de la misma la proliferación indiscriminada de farmacias y droguerías reflejada en una alta concentración en unas zonas y un número muy reducido en otras, así como el crecimiento demográfico y

⁵ Esta disposición fue derogada por el artículo 158 del Decreto Ley 2106 de 2019, “por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 333 (supresión de trámites, procesos y procedimientos para la modernización y eficiencia de la administración pública) de la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

⁶ Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 73. Plan Anticorrupción y de atención al ciudadano.

⁷ “Por la cual se determinan los requisitos para apertura y traslado de las droguerías o farmacias droguerías”.

urbanísticos en todas las regiones de Colombia que hacía necesario racionalizar su ubicación en procura de cumplir la función social a la cual están destinadas. Posteriormente, a través del artículo 12 del Decreto 2200 de 2005⁸ -modificado por el art. 1, Decreto 3554 de 2008⁹- se estableció que para la aprobación de apertura o traslado de establecimientos farmacéuticos minoristas debía existir una distancia mínima de 75 metros.

8. Indican que la *primera extralimitación* de la disposición acusada está en derogar una norma que no era un trámite, un procedimiento ni una regulación, sino una competencia para establecer una reglamentación. Al efecto, transcriben apartes de la jurisprudencia constitucional sobre el carácter estricto y restrictivo a partir del cual se debe interpretar la habilitación legislativa, sin que pueda haber lugar a extensiones o analogías¹⁰.

9. La *segunda extralimitación* consiste en que la competencia suprimida dejó sin piso una reglamentación que es “necesaria”, no una regulación o un trámite innecesarios, al tratarse de una regulación legislativa orientada a asegurar el goce efectivo del derecho a la salud¹¹. Ponen de presente la Sentencia C-997 de 2000, en que se declaró la exequibilidad de la competencia para reglamentar la distancia entre droguerías -parág. 2, art. 1, Ley 8/71-. En esa oportunidad, agregaron, se determinó que no desconocía los derechos al trabajo y a la salud, la libre competencia y la iniciativa privada, ni la prohibición de monopolios.

10. Por el contrario, se enfatizó en que desarrolla principios como la prevalencia del bienestar general, la vigencia del interés colectivo y la protección de la salud pública. Además, se expuso que el artículo 333 de la Constitución establece para el ejercicio de la actividad económica que nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos *sin autorización de la ley* y es precisamente ésta la que instituye ciertos requerimientos previos al permiso y consagra como facultad del Ministerio de Salud efectuar un estudio anterior a la concesión de los permisos de apertura o traslado de farmacias y droguerías, teniendo en cuenta los aspectos anotados¹².

11. Apuntaron que la doble extralimitación en que incurre la norma acusada es contraria al propósito de la autorización del Congreso y de los parámetros que el presidente de la República fijó en el decreto ley. Al suprimir la competencia del Estado para regular la distancia razonable entre farmacias con el fin de asegurar la accesibilidad a medicamentos, se terminó privando al Estado de contar con un tipo de regulación, la cual si no era compartida podía haber sido ajustada sin suprimirla de forma completa.

⁸ “Por el cual se reglamenta el servicio farmacéutico y se dictan otras disposiciones”.

⁹ “Por el cual se modifica el artículo 12 del Decreto 2200 de 2005”.

¹⁰ Citan las sentencias C-1252 de 2001 y C-634 de 2012.

¹¹ Se refieren decisiones que han examinado el ejercicio de la competencia delegada en el Ejecutivo para decretar normas con fuerza de ley en materia de supresión o reforma de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la administración pública. Cfr. sentencias C-711 de 2012, C-744 de 2012, C-784 de 2012, C-097 de 2013, C-562 de 2015, C-249 de 2019, entre otras.

¹² Los demandantes citan al Tribunal de Justicia (Gran Sala) de la Unión Europea, que en Sentencia de 1 de junio de 2010 (asuntos acumulados C-570/07 y C-571/07) encontró razonable limitar el derecho al libre establecimiento (art. 49 del Tratado de Funcionamiento) por razones imperiosas de interés general. Estudio la legalidad de varias medidas impuestas al establecimiento de farmacias como la distancia mínima de 250 metros, determinando que tal limitación estaba justificada por un fin legítimo, no siendo vacua la medida, además de materializar los derechos a la vida y a la salud, concretamente el acceso a una atención farmacéutica adecuada y al abastecimiento seguro y de calidad de medicamentos a lo largo del territorio, siendo respetuosa y promotora de la igualdad entre los individuos.

12. Además de que el Ejecutivo extralimitó el alcance textual de la autorización dada por el Legislador, estimaron que se desconoció el sentido y propósito con el cual dicha autorización había sido delegada, al derogar una competencia administrativa que no era innecesaria. Finalidad de la ley habilitante que coincide con la establecida en el propio decreto ley (considerandos y arts. 1, 3, 4, 5 y 6), por lo que la contrariedad de la derogación no solo se predica de la ley habilitante, al abarcar el propósito del propio decreto ley.

13. **El segundo cargo** para los accionantes está dado en que al derogarse la competencia para regular la distancia mínima entre droguerías y, con ello, limitar el acceso a los medicamentos de forma irrazonable y desproporcionada, se vulneraron los derechos a la salud, a la dignidad humana y a la protección de las personas vulnerables (arts. 1, 12, 13 y 49 CP).

14. Explicaron que la protección del derecho a la salud admite limitaciones razonables y proporcionadas a las libertades económicas, como se manifestó en la Sentencia C-997 de 2000. También afirmaron que la salud comprende el acceder oportunamente a medicamentos disponibles, de calidad, adecuados y asequibles en equidad¹³. Para asegurar su goce efectivo el Estado debe abstenerse de “afectar directa o indirectamente (...) el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud” (art. 5, Ley 1751/15).

15. Así mismo, indicaron que el Gobierno nacional debió tomar medidas de política pública que aseguren la disponibilidad y accesibilidad a los medicamentos necesarios, de calidad, costo-efectivos, suficientes y oportunos, incluyendo los mecanismos de compra y distribución de insumos y medicamentos (art. 23, Ley 1751/15). Estas garantías, expresaron, que deben ser interpretadas y aplicadas considerando las afectaciones a sujetos de especial protección constitucional y el derecho a no ser sometido a tratos crueles e inhumanos, ni ser obligados a soportar sufrimiento evitable (art. 10, Ley 1751/15).

16. A continuación, propusieron un juicio de razonabilidad que consideran debe ser de *intensidad estricta*, toda vez que (i) *el derecho constitucional en juego* es la salud en la modalidad de acceso oportuno a medicamentos disponibles, de calidad, adecuados y asequibles, protegiendo a los más débiles; (ii) *el grado de afectación* es alto ya que la medida derogó por completo una competencia del Estado, resultando extrema en términos de regulación de la distribución de medicamentos¹⁴; y (iii) el artículo parcialmente acusado *no*

¹³ En la demanda hicieron referencia a la Ley 1751 de 2015 (arts. 1 objeto, 5 obligaciones del Estado, 6 elementos y principios del derecho fundamental a la salud, 10 derechos y deberes de las personas relacionados con la prestación del servicio de salud, 11 sujetos de especial protección, 23 política farmacéutica nacional y 24 deber de garantizar la disponibilidad de servicios en zonas marginadas); a los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas de 2008 (Asamblea General A/63/26 derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental) y de 2013 (A/HRC/23/42); y a la Organización Panamericana de la Salud (2009 acceso a medicamentos de alto costo en las Américas: contextos, desafíos y perspectivas y 2011 Guía de Servicios Farmacéuticos basados en la Atención Primaria de Salud).

¹⁴ Deducen que ya no existe el deber de tomar medidas para que las droguerías se les de apertura con base en criterios y reglas que surjan de “estudiar y fijar” los sitios -“barrios, zonas, sectores y lugares”- que preferencialmente requieren el servicio de droguería, teniendo en cuenta el (1) número de habitantes, (2) las

proviene de una deliberación democrática amplia, al no hacer parte de una ley del Congreso, sino de un decreto ley del presidente de la República.

17. Coligieron que la norma derogatoria (1) *cumple un fin imperioso constitucionalmente*, al tener como *propósito genérico* cumplir las facultades legislativas extraordinarias en los términos que fueron delegadas y *específico* al perseguir evitar la corrupción, la ineficiencia administrativa y el mal gobierno. (2) *El medio empleado está prohibido* al derogar una competencia estatal -regular la distancia razonable entre droguerías- que no es innecesaria, mediante una norma presidencial, cuando tal acto implica una extralimitación de las precisas y específicas facultades extraordinarias concedidas.

18. De igual modo, estimaron que (3) *el medio elegido por el Legislador extraordinario delegado no es necesario para alcanzar el fin*. Permitir que las droguerías se aglutinen en los sectores comerciales, sin importar las zonas pobladas, alejadas o marginales, en modo alguno evita la corrupción, la ineficiencia administrativa o el mal gobierno. De hecho, encontraron que es contraproducente al impedir que se adopten las medidas adecuadas y necesarias en materia de distribución de medicamentos para asegurar la accesibilidad en equidad. Y (4) *el impacto de la norma acusada en la afectación de los derechos es, en cualquier caso, desproporcionado*, puesto que desprotege en alto grado la accesibilidad de medicamentos a cambio de otorgar una protección menor y poco útil a la eficiencia, transparencia y buen gobierno.

19. Informaron que en la actualidad no existe herramienta estatal para impedir que las farmacias y droguerías se aglutinen en sectores comerciales. Así, consideraron que el Estado perdió una valiosa herramienta para asegurar el goce efectivo del derecho a acceder a medicamentos de forma fácil y cercana a las personas. Esta medida afecta especialmente a las personas con movilidad reducida que tienen enfermedades y no cuentan con recursos para transportarse.

20. Sobre la base anterior, solicitaron a la Corte declarar la inexecutable del apartado acusado. Tal declaración, sostuvieron, impone la reviviscencia de la norma legal derogada, para asegurar la supremacía de la Constitución.

III. INTERVENCIONES E INVITACIONES

21. A continuación, se procede a agrupar y sintetizar las participaciones, intervenciones ciudadanas e invitaciones que se hubieren presentado en tiempo¹⁵.

Participante	Argumento central	Petición
Departamento Administrativo de la Función	-En relación con el <i>primer cargo</i> (exceso de facultades extraordinarias), la legislación relacionada con los permisos de apertura o traslado de establecimientos públicos -farmacias o	Exeq. e inhib.

condiciones socio-económicas y (iii) la proximidad de un establecimiento a otro. Así, hallan que la medida es radical y retrocede en el goce efectivo del derecho a la salud. Además, ponen de presente que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó el 23 de agosto de 2012 (rad. 2107) que las regulaciones expedidas en desarrollo de tal competencia perdieron su fuerza ejecutoria y el marco jurídico actual no contempla su ejercicio por el Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁵ La Secretaría General de la Corte, en informes de 10 de julio de 2024, señaló que el término de fijación en lista venció el 12 de junio pasado y que las intervenciones de la Universidad Externado de Colombia y la Superintendencia Nacional de Salud se presentaron el 13 de junio de 2024, por lo cual resultan extemporáneas.

Pública DAFP- ¹⁶	- droguerías- fue reglamentada por el Decreto 1950 de 1994 ¹⁷ , por lo que el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 al tener por objeto “expedir en el futuro los permisos de apertura o de traslados de tales establecimientos”, contenía un <i>trámite</i> relacionado con la verificación de la ubicación de las farmacias y droguerías, el cual era requisito para la emisión del permiso y/o licencia. -Respecto al <i>segundo cargo</i> (violación material de la Constitución), no se cumplen los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, pues, no se concreta de manera razonable el cargo formulado, desprendiendo que no tiene vocación de prosperidad.	
Ministerio de Salud y Protección Social ¹⁸	-Con la derogatoria no existe inconstitucionalidad, ya que el espíritu de la norma recaía sobre las actividades a desarrollar por el Ministerio de Salud para establecer las distancias entre las droguerías con la única finalidad de que sirviera como requisito para expedir permisos de apertura o traslado de establecimientos, por lo que recaía en un tipo de trámite innecesario. Al eliminarse este requisito se facilita el trámite de apertura o traslado de una droguería, facilitando el acceso efectivo a los medicamentos. -Según concepto de 23 de agosto de 2012 del Consejo de Estado, existe pérdida de ejecutoriedad de la norma acusada ¹⁹ al quedar suprimidos los trámites existentes en aplicación del artículo 12 del Decreto 2200 de 2005-modificado por el Dto. 3554/08-, respecto a las distancias entre droguerías. Actualmente los requisitos legales para la apertura o traslado de una farmacia se encuentran en la Resolución 10911 de 1992 (arts. 1 a 4). -No se derogó ni suprimió ninguna competencia del Ministerio de Salud -se trataba de un proceso, tarea o una obligación-, sino una norma que imponía elaborar un estudio o análisis poblacional y comercial para que sirviera de sustento a las direcciones territoriales de salud, a efecto de expedir los permisos para traslado o apertura de droguerías ²⁰ . -No se derogó una competencia estatal, sino que se dio claridad y se consolidó en una norma los requisitos y entidades ante las cuales los ciudadanos deben adelantar sus trámites de apertura o traslado de droguerías. -No se cumplió con los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para <i>emitir un fallo de fondo</i> , ante la carencia de razones y exposición de elementos de juicio. Al sustentarse en una omisión legislativa relativa, los accionantes no cumplieron la carga especial requerida, dado que con la derogatoria se estaría favoreciendo la ampliación de negocios que comercializan medicamentos, además de estar vigente la Resolución 10911 de 1992 que regula la distancia mínima.	Exeq. e inhib.
Asociación Colombiana de Droguistas	-La competencia abierta, sin restricción alguna, suscita prácticas que no necesariamente promueven la función de las droguerías de ser garantes del derecho a la salud. La existencia de reglas razonables y	Inexeq.

¹⁶ Director Jurídico, doctor Armando López Cortés, del DAFP.

¹⁷ Transcribe y resalta lo siguiente: *artículo 114* que dice: “Ejercen ilegalmente la **farmacia todas aquellas personas que no están autorizadas**, por carecer de título, **licencia o permiso**, para la práctica de la misma, conforme a lo dispuesto en los literales a), b), c) y d) y en el párrafo 1 del artículo 1 de la ley”; y *artículo 115* que expresa: “Son así mismo infractores de las normas de la ley, los farmacéuticos titulados o licenciados que cohonesten el ejercicio de la profesión, ya asociándose a quienes no estén legítimamente autorizados para tal actividad, ya permitiéndoles el uso de sus títulos o **licencias** o por cualquier otra forma, de modo que sin su cooperación no les sería posible ejercer la farmacia”. Negrillas resaltadas por la intervención presentada.

¹⁸ Apoderado judicial, doctor Joaquín Elías Cano Vallejo, Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud del Ministerio.

¹⁹ Concluyó que las actividades desarrolladas por el Gobierno nacional para establecer distancias entre droguerías no se encontraban vigentes por disposición del artículo 136 del Decreto Ley 019 de 2012.

²⁰ Compete al Ministerio de Salud establecer las distancias mínimas entre farmacias y droguerías por corresponder al campo de la salud pública, conforme al artículo 34, literal d) de la Ley 1122 de 2007 que define los establecimientos farmacéuticos minoristas, los cuales quedan sometidos a la aplicación de la tecnología de señalización de medicamentos conocida como trazabilidad.

Detallistas - Asocoldro- ²¹	proporcionadas que aseguren la adecuada disponibilidad y accesibilidad de medicamentos, es un elemento esencial a la salud. -Al participar de la demanda así como de la reviviscencia de la norma derogada, manifiesta su desacuerdo con la intervención del DAFP, bajo dos argumentos: el <i>primero</i> , porque responde a una versión incompleta del cargo de la demanda, particularmente no se argumenta la razón por qué este trámite es innecesario y, el <i>segundo</i> , al no explicar lo que se afirma y no tener en cuenta lo dicho en la demanda, a saber, no se muestra por qué las consideraciones realizadas adolecen de una clara argumentación. -Expone su preocupación por qué un asunto tan importante, como la disponibilidad y accesibilidad a medicamentos, no tenga la mayor atención de las entidades del Gobierno.	
Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral - Acemi- ²²	Al manifestar su acuerdo con la demanda, indica que el argumento del DAFP no logra desvirtuar el cargo relativo al exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias, pues si se admitiera que la norma derogada en la disposición acusada sí contenía un trámite, no se aportan elementos que permitan concluir que se trataba de un trámite, regulación o procedimiento, que tuviera el carácter de innecesario. No se observa ninguna relación entre la derogatoria de la intervención del Legislador en la economía para el otorgamiento de permisos de apertura o traslado de droguerías y el enfrentamiento al flagelo de la corrupción.	Inexeq.
Presidencia de la República ²³	En cuanto al primer cargo no satisface los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. <i>El primero</i> , al sustentar el argumento desde una lectura subjetiva de la norma, esto es, que no derogó un trámite innecesario. Esta interpretación no deriva del texto normativo derogado, ya que no establecía un trámite necesario para garantizar el derecho a la salud. Además, lejos de eliminar una competencia regulatoria, se suprimió un trámite a cargo del Ministerio de Salud - estudio y fijación de lugares que preferencialmente necesitan el servicio de droguería-, que se estimó razonablemente innecesario por el Gobierno nacional y de allí que se hubiere suprimido en ejercicio de las facultades extraordinarias. No satisface el criterio de <i>especificidad</i> al no aportar argumento alguno que permita identificar por qué, mediante la norma demandada, el presidente de la República no suprimió un trámite o procedimiento innecesario. No se explica de manera concreta por qué al “derogar”, el Gobierno no “suprimió” un trámite superfluo. Tampoco es <i>suficiente</i> , toda vez que efectivamente suprime un trámite innecesario, esto es, la realización del estudio para fijar los parámetros con los cuales las autoridades expedirán los permisos de apertura o traslado de los establecimientos. -En torno al <i>segundo cargo</i> no cumple los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. No es <i>claro</i> , porque el argumento reitera los planteamientos del primer cargo y no explica de qué manera se desconocen los artículos 1, 12, 13 y 49 de la Constitución. No es <i>cierto</i> , porque parte de la base que se eliminó una competencia regulatoria del Ministerio de Salud, pese a que derogó el trámite mediante el cual dicho Ministerio estudiaba y fijaba los sectores en función del número de habitantes, condiciones socio-económicas y la proximidad de un establecimiento, con la finalidad de fijar los parámetros para expedir los permisos de apertura o de traslado de los establecimientos farmacéuticos. No es <i>específico</i> , al no aportar razones concretas que permitan entender la relación de incompatibilidad entre la derogatoria demandada y los artículos de la Constitución. Tampoco satisface la <i>pertinencia</i> , porque no expone con precisión los contenidos normativos presuntamente desconocidos. Por último, carece de <i>suficiencia</i> , pues no se aporta	Inhib.

²¹ Director de Servicios Jurídicos, doctor Greison Camargo Quintero, de Asocoldro. Agremia a más de 5.965 droguistas a nivel nacional, los cuales a su vez son propietarios de más de 11.000 establecimientos farmacéuticos minoristas.

²² Presidenta Ejecutiva, doctora Ana María Vesga Gaviria, de Acemi.

²³ Secretaria jurídica, doctora Paula Robledo Silva, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

	<p>argumento alguno que permita entender en qué términos la derogatoria demandada compromete el goce efectivo de los derechos.</p> <p>-Por lo demás, la norma cuestionada no elimina la regulación de la distancia entre droguerías o farmacias, habida cuenta que se encuentra en el artículo 12 del Decreto 2200 de 2007, modificado por el Decreto 3554 de 2008. Por esto, no es cierto que el Estado hubiere perdido poderes regulatorios para determinar la distancia entre los establecimientos farmacéuticos.</p>	
--	--	--

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

22. El Ministerio Público solicita declarar la *inexequibilidad* de las expresiones acusadas. En su concepto, el jefe de Estado, al expedir la norma demandada, excedió el alcance de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República en la disposición habilitante, porque: (i) carecía de competencia para regular asuntos que por su naturaleza no pudieran ser subsumidos dentro de la categoría de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes²⁴ y (ii) el presidente de la República (a) no solo eliminó un trámite, sino que igualmente suprimió una competencia del Ministerio de Salud y (b) el precepto que se deja sin efectos no era innecesario.

23. Sobre este último punto se resalta que la disposición impugnada *suprimió tanto una competencia del Ministerio de Salud como un trámite administrativo*. En efecto, lo que hizo fue suprimir de forma expresa y clara (1) la competencia del hoy Ministerio de Salud para fijar la distancia entre droguerías, farmacias y boticas en los sectores comerciales y (2) el consiguiente requisito para los permisos de apertura y traslado de estos establecimientos²⁵.

24. Además, destaca que la disposición derogada por la norma acusada resultaba imperiosa para optimizar el derecho fundamental a la salud, porque (i) el artículo derogado era útil para racionalizar el servicio de droguería y farmacia, hacer una distribución más planificada y equitativa, y (ii) garantizar por el Estado la obtención de los medicamentos necesarios los cuales son suministrados por las boticas que, por lo tanto, deben estar al alcance de todas las personas²⁶.

25. Anota que comparte la posición de los intervinientes que ponen de presente el ejercicio abusivo por parte del jefe de Estado de la delegación legislativa, en tanto: (a) lo que se presentó fue una derogatoria de una función en cabeza del Ministerio de Salud²⁷ y (b) se deroga una competencia administrativa de la que no es factible predicar el carácter de innecesaria, atendiendo que la norma que se deja sin efectos imponía una restricción al ejercicio de una actividad económica que aseguraba la accesibilidad a los medicamentos, especialmente a aquellos que se requieren con necesidad²⁸.

26. Finalmente, considera que no supera un juicio de razonabilidad, porque si el presidente de la República consideraba que el trámite para expedir los permisos de apertura y traslado de las farmacias no era óptimo, no tenía que derogar la disposición hoy acusada, sino que simplemente proceder a modificar

²⁴ Cfr. Sentencia C-261 de 2016.

²⁵ Cfr. Concepto 2107 de 23 de agosto de 2012 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

²⁶ Cfr. Sentencia C-997 de 2000.

²⁷ Cfr. Intervención de la Superintendencia de Salud.

²⁸ Cfr. Intervención de Acemi.

su contenido, para (i) salvaguardar la competencia del Ministerio de Salud y, a su turno, (ii) actualizar el procedimiento de licenciamiento de apertura de droguerías. Lo anterior, para no generar un vacío legislativo que afecte el acceso a los medicamentos como una garantía del derecho a la salud²⁹.

IV. CONSIDERACIONES

Competencia

27. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 136 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012, expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

Cuestiones preliminares

Improcedencia de la caducidad de la acción por vicio en la competencia

28. En la Sentencia C-261 de 2016³⁰ la Corte subrayó la posición adoptada en la C-219 de 2015 consistente en que “la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias del presidente [de la República] es un vicio sustantivo y, por consiguiente, no está sometido a la regla de caducidad del artículo 242 de la Constitución”.

29. Entre los fundamentos que llevaron a esta conclusión estuvieron: “El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, *no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, (...) pues no puede producir efectos jurídicos un acto que solo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma (...)*”³¹.

30. En esa línea también se sostuvo que: “*la competencia es previa al uso de la forma* a través de la cual se realiza el acto jurídico. Esa premisa es la que ha permitido a la Sala Plena distinguir dos situaciones reprochables, una, en la que se posee la competencia, pero, se emplea una forma inapropiada para ejercerla y ello puede malograr el acto jurídico. Otra, en la que careciendo de competencia se efectúa el acto a través de la forma prescrita por el ordenamiento, pero, ello debe acarrear las consecuencias propias de la falta de competencia”.

31. Por lo anterior, comoquiera que en la demanda se alega, entre los cargos formulados, un vicio de competencia y dicho defecto, como se ha observado, no está sometido al término de caducidad al hacer parte de los vicios materiales, procede la Sala Plena a continuar el estudio de la acción impetrada.

²⁹ Cfr. Intervención de la Universidad Externado de Colombia.

³⁰ Estudio una demanda presentada contra una disposición del Decreto Ley 019 de 2012, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

³¹ Sentencia C-546 de 1993. Cfr. Sentencias C-235 de 2014, C-634 de 2014 y C-174 de 2017.

Vigencia de la norma acusada

32. Conforme al artículo 241 de la Carta, la vigencia de las normas que los ciudadanos demandan mediante acción de inconstitucionalidad es un presupuesto indispensable de la competencia de este Tribunal para el juicio de validez constitucional³². En esta oportunidad la Corte advierte que la ley habilitante, particularmente el artículo 75 (parágrafo 1) de la Ley 1474 de 2011, aun cuando no corresponda a la disposición acusada, fue derogado por el artículo 158 del Decreto Ley 2106 de 2019³³, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 333³⁴ de la Ley 1955 de 2019³⁵, por lo que es menester realizar algunas consideraciones.

33. En la Sentencia C-159 de 2021 se reiteró que la habilitación legislativa al presidente de la República se sujeta a *condiciones* y límites previstos en el artículo 150-10 de la Constitución. En el contexto del otorgamiento de las facultades extraordinarias, esta decisión hizo énfasis en el *principio de causalidad* que hace posible la satisfacción del requisito de precisión³⁶, consistente en que el juez de constitucionalidad debe verificar la existencia de un vínculo entre el contenido de la regulación expedida y el contenido amplio de la materia delegada, exigiendo del decreto ley, para ser acorde con la Constitución, que debe guardar coherencia desde el punto de vista de la temática regulada³⁷.

34. Adicionalmente, en la Sentencia C-670 de 2001 se sostuvo que el estudio de constitucionalidad de los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias se debe restringir al precepto acusado, para respetar las reglas básicas del procedimiento constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de participación y permitir una deliberación institucionalizada. En esa medida, solo será posible ampliar el objeto del juicio de constitucionalidad a la ley de facultades en aquellos casos en los que la unidad o integración normativa sea estrictamente necesaria³⁸.

35. Visto lo anterior, la Corte encuentra que la demanda ciudadana cuestiona exclusivamente el artículo 136 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012, por exceder presuntamente los límites materiales; disposición que se encuentra actualmente vigente al no haber sido derogada, ni tampoco invalidada constitucionalmente.

36. Si bien el examen de constitucionalidad implica realizar un cotejo objetivo entre el texto de las facultades extraordinarias y el de la disposición

³² Ello ocurre, por ejemplo, cuando las normas prevén habilitaciones temporales que, por lo tanto, una vez expirado el plazo para su ejercicio, independientemente de que el comportamiento se haya cumplido, pierden, en principio, eficacia. Cfr. sentencias C-161 de 2024, C-226 de 2021 y C-335 de 2016.

³³ “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

³⁴ Supresión de trámites, procesos y procedimientos para la modernización y eficiencia de la administración pública.

³⁵ “Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

³⁶ Sobre el mandato de precisión en la Sentencia C-398 de 2024 se afirmó que comprende los siguientes elementos: 1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo, 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el presidente de la República al ejercer las facultades y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación.

³⁷ Sentencia C-159 de 2021, párrafo 34.

³⁸ Sentencia C-670 de 2001, párrafo 2 del punto II.

adoptada, a efectos de determinar una correspondencia sustancial a la luz de la Constitución³⁹, en el presente asunto se ha podido advertir que la censura no se ha hecho extensiva a la ley habilitante, es decir, al parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011. En consecuencia, el contenido autónomo del precepto acusado permite adelantar el juicio de constitucionalidad, sin que sea necesario aplicar una técnica de integración normativa con la ley habilitante⁴⁰.

37. Igualmente se puede observar que la derogatoria de la disposición que confería facultades extraordinarias por el artículo 158 del Decreto Ley 2106 de 2019, lo fue con posterioridad a su ejercicio efectivo por el presidente de la República, esto es, a la expedición del Decreto Ley 019 de 2012. Incluso, como se ha sostenido, la norma habilitante no ha sido objeto de control de constitucionalidad o declarada su inexecutableidad.

38. De esta manera, aunque la ley que concede facultades extraordinarias constituye un referente de estudio obligado, el pronunciamiento de la Corte circunscribirá al decreto ley expedido. Ello, independientemente de si la disposición habilitante perdió sus efectos jurídicos, a partir del agotamiento de la hipótesis prescriptiva que ella contenía⁴¹.

39. Luego de constatar que la demanda recae sobre el artículo 136 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012, el cual se encuentra vigente por no haber sido derogado ni declarado su inexecutableidad, corresponde a esta Corporación determinar si la misma es apta para provocar un pronunciamiento de fondo.

Aptitud de la demanda respecto a los cargos formulados

40. Como se ha podido observar, la demanda de inconstitucionalidad expone dos cargos: uno, por extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno nacional para expedir normas con fuerza de ley (art. 150-10 CP) y, otro, dado en que al derogarse la competencia para regular la distancia mínima entre droguerías se vulneró los derechos a la salud, a la dignidad humana y a la protección de las personas vulnerables (arts. 1, 12, 13 y 49 superiores).

41. A continuación, la Sala procederá a estudiar las solicitudes de inhibición presentadas⁴². Se concluirá que los dos cargos de inconstitucionalidad son aptos para un pronunciamiento de fondo al contener los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

42. En la Sentencia C-321 de 2024 esta Corporación reiteró las condiciones mínimas argumentativas que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad⁴³. Señaló que la acción de inconstitucionalidad se caracteriza por ser una herramienta de naturaleza pública e informal y que, por

³⁹ Cfr. Sentencia C-172 de 2017, párrafo 5.

⁴⁰ Cfr. Sentencia C-366 de 2012, párrafo 6.

⁴¹ Cfr. Sentencia C-335 de 2016, punto 2.2.

⁴² Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Salud y Protección Social, y Presidencia de la República.

⁴³ Este acápite dogmático itera principalmente la Sentencia C-190 de 2023. En materia de ineptitud sustantiva de la demanda se ha construido una jurisprudencia pacífica y sostenida a partir de la Sentencia C-1052 de 2001. Cfr. sentencias C-114 de 2024, C-034 de 2024, C-128 de 2023, C-009 de 2023, C-298 de 2022, C-335 de 2021, C-025 de 2020, C-292 de 2019, C-146 de 2018, C-309 de 2017, C-646 de 2016, C-497 de 2015, C-584 de 2014, C-531 de 2013, C-636 de 2012, C-819 de 2011, C-102 de 2010, C-761 de 2009, C-1198 de 2008, C-210 de 2007, C-048 de 2006, C-856 de 2005, C-913 de 2004, C-480 de 2003 y C-129 de 2002, entre otras.

tanto, abandona los excesivos formalismos técnicos y rigorismos procesales en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y del interés general (arts. 1 y 228 superiores)⁴⁴. No obstante, denotó que el procedimiento de revisión abstracta rogado consta, por regla general, de una serie de requisitos formales y de filtros tratándose del acceso individual directo a la justicia constitucional⁴⁵.

43. Así, el artículo 2⁴⁶ del Decreto Ley 2067 de 1991⁴⁷ establece los requisitos indispensables que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad amparada en el numeral 6⁴⁸ del artículo 40 de la Constitución. Se trata de unos *requisitos mínimos razonables* que buscan hacer viable el derecho de participación política sin transgredir su contenido esencial, pues si no se observan habría lugar a una ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de cargo⁴⁹.

44. Sobre las *razones de la inconstitucionalidad*, la Corte ha interpretado que la efectividad del derecho político a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución dependerá de que satisfagan los siguientes presupuestos mínimos⁵⁰:

Claridad	Debe seguir un hilo conductor argumentativo que permita al lector comprender fácilmente el contenido de la demanda y las justificaciones inmersas en ella.
Certeza	Ha de recaer sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor, implícita o normas vigentes que no son objeto de la demanda. Supone la confrontación con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, por lo que difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, no suministradas por el Legislador, para pretender deducir la inexequibilidad cuando del texto normativo no se desprenden.
Especificidad	Debe definir la manera como la disposición acusada vulnera la Constitución a través de la formulación de por lo menos un cargo concreto. Establecer si

⁴⁴ Sentencias C-210 de 2021, C-415 de 2020, C-025 de 2020 y C-064 de 2018, entre otras.

⁴⁵ Las sentencias C-009 de 2023 y C-335 de 2021 así lo han reconocido: “La Corte Constitucional ha establecido un sistema de filtros para la admisión y decisión de fondo de las acciones públicas de constitucionalidad. Este esquema evita las demandas temerarias, racionaliza el ejercicio del derecho político a demandar (...) las leyes y cualifica deliberativamente el proceso de control de constitucionalidad. [S]e trata de una manifestación del carácter rogado del control de constitucionalidad, de una carga mínima de quien ejerce el derecho político a demandar las leyes y de una dimensión del principio democrático que se concreta en la presunción de constitucionalidad de los actos normativos proferidos por el legislador”.

⁴⁶ “Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

⁴⁷ “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

⁴⁸ “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley (...)”.

⁴⁹ Sentencias C-025 de 2020 y C-1052 de 2001.

⁵⁰ Ibidem (cfr. C-025 de 2020, que reiteró el alcance de cada uno de los requerimientos y su aplicación por decisiones posteriores a la sentencia hito). En términos de la jurisprudencia constitucional “es legítimo imponer [estas] exigencias, dado que el derecho a ejercer la acción pública -como otros derechos de participación- puede ser objeto de limitaciones. La validez de esta restricción obedece a que, de una parte, *‘el impacto sobre el acceso a la justicia no es grave en la medida en que la persona puede presentar otra demanda de constitucionalidad teniendo en cuenta que la decisión de inadmisión o inhibición no tiene efectos de cosa juzgada’* y, de otra parte, protege *‘el derecho a la administración de justicia de otras personas que deseen presentar otra demanda contra las mismas disposiciones’*. [Q]uien pretenda activar plenamente las competencias de este Tribunal debe manifestar el interés real por salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución” (C-025 de 2020 y C-584 de 2016).

	realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto constitucional. Resulta inadmisibles argumentos vagos, indeterminados, abstractos y globales, que no se relacionan directa y concretamente con las disposiciones acusadas.
Pertinencia	El reproche formulado sea de naturaleza constitucional. Son inaceptables argumentos que parten de consideraciones puramente legales; doctrinarias; que expresan puntos de vista subjetivos en los que no se está acusando el contenido de la norma legal sino utilizando la acción para resolver un problema particular como la indebida aplicación de la disposición en un caso específico; y que se fundan en un análisis de conveniencia, calificándola de inocua, innecesaria o reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos.
Suficiencia	Guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el juicio de constitucionalidad. En segundo lugar, apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, es decir, a la presentación de argumentos que aun cuando no logren en principio convencer de la inconstitucionalidad de la norma legal, sí despiertan una duda mínima sobre su constitucionalidad, de manera que inicie un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad y haga necesario un pronunciamiento de la Corte.

45. En todo caso, la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos debe hacerse con sujeción al principio *pro actione* (a favor de la acción)⁵¹, conforme al cual “el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor, y la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”⁵².

46. De otra parte, en la Sentencia C-387 de 2023 se advirtió que cuando *los intervinientes* proponen una decisión inhibitoria deben presentar “*un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa*”⁵³. De modo que *no proceden las solicitudes genéricas de ineptitud de la demanda* en las que solo se plantea un enunciado, se recurren a alegatos comunes o se refieren de forma abstracta al incumplimiento de las cargas necesarias, sin desarrollar argumentos concretos que sirvan de soporte. Entonces, para que se adelante el análisis de la aptitud de la demanda, quienes propongan una inhibición deben presentar *razones que generen dudas sobre la efectiva acreditación de la carga argumentativa exigida*⁵⁴.

47. Dadas las particularidades del presente asunto *la Corte inicialmente estudiará la solicitud de inhibición respecto al primer cargo formulado*, ya que se alega un vicio de competencia por el presunto exceso del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias. Al respecto, este Tribunal ha determinado que para *estructurar un cargo por exceso en las facultades extraordinarias* “es necesario que la censura por violación del artículo 150-10 superior: (i) se dirija en contra de una ley habilitante o *de una norma que pueda materializar un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias*; (ii) cuando se denuncia el desconocimiento de los presupuestos para la concesión de las facultades identifique el requisito omitido; (iii) *cuando se denuncia el exceso en el ejercicio de la facultad legislativa, identifique la norma habilitante y la disposición que comportó el exceso*, y (iv) *precise en que consistió la violación al límite en el ejercicio de la competencia legislativa*”⁵⁵.

⁵¹ Diccionario Panhispánico del español jurídico.

⁵² Sentencias C-025 de 2020 y C-1052 de 2001.

⁵³ Sentencia C-100 de 2022.

⁵⁴ Sentencia C-194 de 2023.

⁵⁵ Sentencias C-172 de 2017.

48. Ingresando al estudio de la demanda la Sala encuentra que la solicitud de inhibición expone una fundamentación que genera una duda razonable sobre el cumplimiento cabal de la carga mínima argumentativa exigida, esto es, los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por lo que se procederá a examinar el primer cargo formulado. En efecto, se expresa y justifica suficientemente en qué radica la petición de ineptitud de la demanda por el cargo de exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias. En esta medida, se señala que la demanda no es clara al no comprenderse el sentido de la misma y su justificación; no es cierta al partir de una lectura cuya interpretación no se deriva del texto normativo derogado, es decir, abolir un trámite que el Gobierno nacional encuentra innecesario; no es específica al no precisar por qué el presidente de la República no suprimió un trámite o procedimiento innecesario, es decir, al no explicar por qué al ejercer la facultad de “derogar” el Gobierno no “suprimió” un trámite superfluo; no es pertinente al no exponer razones de orden constitucional; y no es suficiente al no justificar mínimamente que se suprime un trámite innecesario, como es la realización de un estudio para fijar los parámetros con los cuales las autoridades expedirán los permisos de apertura o traslado de los establecimientos.

49. Ahora bien, la circunstancia de habilitar el estudio de la inhibición no impone por sí misma que esta resulte procedente. En esta oportunidad una vez verificada la demanda por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, la Corte encuentra que *cumple los requisitos mínimos* exigidos para un pronunciamiento de fondo.

50. La acción incoada cuenta con la estructura argumentativa necesaria por violación del artículo 150-10 de la Constitución, en la medida en que (i) se dirige en contra del artículo 136 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012, que en opinión de los accionantes comporta un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias; (ii) se identifica el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 como la norma habilitante; y (iii) se precisa en qué consistió la violación al límite en el ejercicio de la competencia legislativa, a saber, (a) el que se derogó una norma que no era un trámite, un procedimiento, ni una regulación, sino una competencia para expedir una reglamentación, y (b) se estableció una competencia que no era innecesaria. De allí que se satisfacen los requisitos indispensables exigidos para este tipo de demandas por exceso de facultades extraordinarias.

51. Los fundamentos de la petición de ineptitud de la demanda responden a una versión incompleta de los cargos presentados, así como a la posición que de antemano asume el interviniente sobre el fondo del asunto. De este modo, la claridad se observa al constatarse la existencia de un hilo conductor argumentativo que permita comprender el contenido de la demanda, según se explicó. Igualmente, la certeza se cumple por cuanto el cargo no es producto de la deducción por los actores, sino que recae sobre una proposición jurídica real y existente. El contenido integral de la demanda parte de que la *norma derogada*⁵⁶ radicaba en cabeza del Ministerio de Salud una competencia para expedir una reglamentación que no era un trámite, un procedimiento, ni una regulación, además que la *derogatoria* no tiene por objeto fortalecer los

⁵⁶ Parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 (modificado por el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971).

mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, y la efectividad del control de la gestión pública. Así mismo, se consideró que la competencia suprimida dejó sin piso una reglamentación necesaria, ya que aseguraba el goce efectivo del derecho a la salud -Sentencia C-997 de 2000-, que declaró exequible la competencia para reglamentar la distancia entre farmacias o droguerías para asegurar la accesibilidad a los medicamentos -disposición derogada-. Esta interpretación para la Corte es plausible.

52. A su vez, los planteamientos de los demandantes permiten superar el presupuesto de especificidad, al definir la manera como la norma acusada en relación con la ley habilitante -vínculo causal- desconocería el artículo 150-10 de la Constitución, permitiendo establecer por qué al derogarse la respectiva disposición se suprimió una competencia que se encuentra necesaria. De esta forma, los accionantes expresaron con el suficiente grado de concreción cómo los apartes acusados se contraponen a la Carta Política. También es pertinente al existir un reproche de orden constitucional -violación del artículo 150-10 superior-, conforme se manifestó. Por último, lo propio sucede con el criterio de suficiencia, pues los argumentos y elementos de juicio suministrados exponen una problemática jurídica de relevancia constitucional que genera dudas suficientes sobre la constitucionalidad de las expresiones cuestionadas.

53. De otro lado, la inhibición se fundamenta en lo que debería constituir el centro de discusión constitucional, esto es, si con la derogación de los apartes impugnados se excedieron las facultades extraordinarias conferidas, al no comprender un trámite, un procedimiento o una regulación innecesaria, conforme al objeto de la norma habilitante. Para la Corte, la aptitud de la demanda no puede depender de la prosperidad del cargo. En la sentencia C-210 de 2021 se sostuvo que “cuando los supuestos contemplados en la demanda involucran la problemática central del asunto, ‘al Tribunal le asiste, en principio, el deber de examinar de fondo el asunto, como garantía para el ejercicio de los derechos ciudadanos’⁵⁷. Lo anterior ha permitido sostener que una inhibición no puede terminar por suplir el debate constitucional -litigio formulado-⁵⁸, lo cual obedece al principio *pro actione*, ya que ante una duda se debe resolver a favor de la habilitación de una providencia de mérito (regla general) y no de la ineptitud sustancial de la demanda (excepción)⁵⁹. Como se advirtió en la Sentencia C-666 de 1996, ‘la Constitución Política impuso a los jueces la obligación primordial de adoptar, en principio, decisiones de fondo en

⁵⁷ Sentencia C-568 de 2019. En la sentencia C-415 de 2020 se sostuvo que una decisión de fondo posibilita el derecho ciudadano a participar en el control del poder público y, con ello, el juicio de validez constitucional de las leyes (art. 40.6 y 241.4 C. Pol.), máxime cuando el asunto reviste relevancia constitucional.

⁵⁸ En la sentencia C-422 de 2016 se sostuvo que “una solicitud de inhibición no puede sustentarse en lo que debe ser objeto precisamente de discusión y respuesta constitucional, (...) la obligación de este Tribunal e(s) proceder a valorar y responder de fondo el asunto que nos ocupa” (cfr. sentencias C-294 de 2019 y C-568 de 2019). Así mismo, la Corte ha referido a las cargas impuestas a los accionantes cuando exceden el ámbito de admisibilidad, pues se inscriben en el estudio de fondo del asunto (cfr. sentencias C-266 de 2019 y C-109 de 2020).

⁵⁹ Cfr. sentencias C-568 de 2019, C-064 de 2018, C-094 de 2017, C-584 de 2016, C-499 de 2015, C-081 de 2014, C-511 de 2013, C-589 de 2012, C-978 de 2010 y C-814 de 2009. Sobre el carácter excepcional de las providencias inhibitorias dijo este Tribunal: “La inhibición, aunque es posible en casos extremos, en los cuales se establezca con seguridad que el juez no tiene otra alternativa, no debe ser la forma corriente de culminar los procesos judiciales. Ha de corresponder a una excepción fundada en motivos ciertos que puedan ser corroborados en los que se funde objetiva y plenamente la negativa de resolución sustancial. De lo contrario, es decir, mientras no obedezca a una razón jurídica valedera, constituye una forma de obstruir, por la voluntad del administrador de justicia, el acceso de las personas a ella” (sentencia C-666 de 1996). En El Salvador al ejercer el control abstracto de constitucionalidad la causa de la pretensión lo constituye los motivos de inconstitucionalidad o fundamento material de la misma, que en términos filosóficos constituyen el título ontológico. SSC CSJ del 14-XII-1995, Inc. 17-95, Considerando II 2.

los asuntos, en acatamiento del derecho de acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial”.

54. En consecuencia, la Sala concluye que el primer cargo de inconstitucionalidad satisface a cabalidad las condiciones mínimas argumentativas para proferir una decisión de fondo.

55. Respecto al segundo cargo presentado se llegará a la misma conclusión, esto es, que la demanda incoada contra la disposición parcialmente demandada por violación de los derechos a la salud, a la dignidad humana y a la protección de las personas vulnerables (arts. 1, 12, 13 y 49 superiores), cumple los requisitos indispensables para un pronunciamiento de fondo. En primer lugar, la Sala encuentra que la petición de inhibición expone la fundamentación necesaria para generar una duda razonable sobre el cumplimiento de la carga mínima argumentativa, por lo que es factible entrar a valorar la idoneidad de la demanda.

56. Ello al determinarse y fundamentarse en qué radica el incumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia por violación material de la Constitución. El primero, al establecer los demandantes que la demanda adolece de una clara argumentación que permita comprender el sentido de la misma y su justificación, además de limitarse a reiterar los argumentos del primer cargo; el segundo, al contemplar que la acción impetrada recae sobre un texto deducido que no obedece al principio de razonabilidad y, así mismo, partir de que se eliminó una competencia regulatoria del Ministerio de Salud; el tercero, al manifestar que en la demanda no se muestra ni explica cómo se opone la norma acusada a la Carta, máxime tratándose de la igualdad; el cuarto, al indicar que se fundamenta en apreciaciones subjetivas que no responden a asuntos de relevancia constitucional o parámetros de constitucionalidad; y el quinto al no explicar suficientemente el desconocimiento de la Constitución para iniciar el estudio de constitucionalidad.

57. En segundo lugar, una vez verificado el concepto de la violación por el presunto desconocimiento de los derechos a la salud, a la dignidad humana y a la protección de las personas vulnerables, la Corte encuentra que cumple los requisitos mínimos exigidos para un pronunciamiento de fondo. La demanda impetrada expone la estructura argumentativa necesaria sobre el presunto desconocimiento de los artículos 1, 12, 13 y 49 de la Constitución.

58. La acusación es clara al resultar comprensible la pretensión de inexecutable que está dada en que al derogarse la competencia para regular la distancia mínima entre farmacias o droguerías se limita esencialmente el derecho de acceso y disponibilidad de los medicamentos, que repercuten en zonas alejadas y marginales, así como en sujetos de especial protección constitucional, lo cual encuentran irrazonable y desproporcionado. Así mismo, el que se hubiere fundamentado la demanda en la Sentencia C-997 de 2000 obedece a que dicha decisión examinó la disposición derogada declarando su inexecutable por violación, entre otros, del derecho a la salud, como en esta ocasión se alega por los demandantes. De igual modo, la demanda es cierta al recaer inicialmente sobre el contenido normativo acusado que parte de que la norma derogada radicaba una competencia en el Ministerio de Salud y aun

cuando no lo fuera así la petición de inhibición no se podría sustentar en lo que vendría a constituir uno de los puntos centrales a resolver en el desarrollo de la problemática constitucional planteada.

59. También el cargo es específico al exponer la manera cómo la disposición legal demandada vulnera la Carta Política. La demanda señala que la derogación del párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, que permitía regular la distancia mínima entre droguerías, desconoce los derechos a la salud, a la dignidad humana y a la protección de las personas vulnerables (arts. 1, 12, 13 y 49 superiores), al restringir principalmente el acceso y disponibilidad de los medicamentos en zonas alejadas, con repercusiones en sujetos vulnerables. Además, la referencia al artículo 13 de la Constitución, lo es en torno al deber que establece sobre el Estado de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (inciso final). En esa medida, se alega la existencia de un trato irrazonable y desproporcionado por supuestamente quebrantar el acceso y disponibilidad de medicamentos como parte esencial del derecho a la salud, dado que la disposición acusada derogó la presunta competencia para regular la distancia entre droguerías. De esta manera, los demandantes propusieron una metodología de análisis constitucional, a partir de un juicio estricto, como se puede verificar en el expediente⁶⁰.

60. Así mismo, la acusación es pertinente porque se presentan argumentos de naturaleza constitucional, los cuales se refuerzan a partir de las consideraciones vertidas en la Sentencia C-997 de 2000, que examinó la norma derogada a la luz de la Constitución vigente. Por último, las consideraciones presentadas en la demanda son suficientes al suscitar una duda mínima en la pretensión de desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a la norma parcialmente impugnada. Adicionalmente, se debe advertir que la demanda no expone la existencia de una omisión legislativa relativa, por lo que no es factible proceder al análisis de los requisitos especiales exigidos para este tipo de demandas.

61. En síntesis, la Sala encuentra que la demanda de inconstitucionalidad satisface las condiciones mínimas argumentativas para proferir una decisión de fondo sobre los dos cargos de inconstitucionalidad formulados.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

62. De conformidad con el debate planteado por los demandantes, la Corte debe establecer si el presidente de la República al expedir el artículo 136, parcial, del Decreto Ley 019 de 2012, que derogó el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971, (i) excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, al presuntamente derogar una disposición que se estima no era un trámite, un procedimiento, ni una regulación, sino una competencia del Ministerio de Salud para expedir una reglamentación que no era innecesaria (art. 150-10 CP); y (ii) vulneró, entre otros, el derecho a la salud al derogarse una competencia para regular la distancia mínima entre droguerías y, con ello, presuntamente limitar el acceso

⁶⁰ Pp. 38 a 51 de la demanda presentada.

y disponibilidad de los medicamentos de manera irrazonable y desproporcionada (arts. 1, 12, 13 y 49 CP).

63. Dado los tipos de cargos formulados la Corte inicialmente abordará el vicio de competencia por el presunto exceso del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias, la cual según la jurisprudencia constitucional es previa al examen del procedimiento y a los cargos que comprometan el fondo del asunto⁶¹.

64. Las intervenciones del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Salud solicitan la exequibilidad, mientras que la Asociación Colombiana de Droguistas Detallistas y la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral piden la inexecutable. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación conceptuó que las expresiones acusadas son inexecutable.

65. Para resolver el primer interrogante la Sala atenderá el siguiente esquema: (i) reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el control de constitucionalidad al ejercicio de las facultades extraordinarias; (ii) luego determinará el alcance de las facultades extraordinarias conferidas en el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, según la jurisprudencia constitucional; y (iii) procederá a verificar si el artículo parcialmente acusado - 136, Decreto Ley 019/12- excedió las facultades extraordinarias.

El control de constitucionalidad al ejercicio de las facultades extraordinarias. Reiteración de jurisprudencia⁶²

66. Con la expedición de la Constitución de 1991 se buscó fortalecer el principio democrático, desde la ampliación de los mecanismos de participación y la vigorización del Congreso de la República⁶³, como laboratorio de la democracia y foro político por excelencia. Al establecer el alcance del artículo 150 de la Carta, esta Corporación determinó que, al encontrarse la función legislativa en cabeza del Congreso, “la posibilidad de que el Ejecutivo asuma esa competencia a través de decretos es *excepcional* y de *interpretación restrictiva*, pues constituye una alteración al reparto ordinario de facultades normativas”⁶⁴.

67. Así la Corte para evitar posibles abusos en el *ejercicio de las potestades extraordinarias* concedidas por el Congreso, estableció unas condiciones y límites a partir del alcance del numeral 10⁶⁵ del artículo 150 superior⁶⁶. Las *condiciones*, involucran que las facultades legislativas deben ser expresamente

⁶¹ En la Sentencia C-1120 de 2008 se reiteró que “La competencia es presupuesto tanto de la forma y del procedimiento, como del contenido sustantivo de los actos jurídicos”. Cfr. Sentencia C-061 de 2005.

⁶² Sentencias C-161 de 2024, C-159 de 2021, C-092 de 2020, C-249 de 2019, C-261 de 2017 y C-562 de 2015.

⁶³ Sentencia C-159 de 2021.

⁶⁴ Sentencia C-261 de 2016.

⁶⁵ “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

⁶⁶ Cfr. Sentencia C-159 de 2021.

solicitadas por el Gobierno nacional y concedidas por la mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara de representantes, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje⁶⁷. En cambio, los *límites* determinan el *carácter excepcional* de la potestad legislativa delegada al presidente de la República para expedir decretos leyes, que a su vez son de dos tipos: temporales y materiales⁶⁸.

68. Los *temporales* refieren a que la habilitación para legislar no pueda superar los 6 meses. Por su parte, los límites *materiales* se subdividen en dos: (i) *referido a la extensión de las facultades legislativas*, ya que la ley habilitante debe ser precisa, es decir, “suficientemente detallada en cuanto a las materias o los asuntos que podrán ser legislados mediante decretos leyes⁶⁹, para delimitar adecuadamente la actividad legislativa delegada⁷⁰. Una ley habilitante demasiado amplia o imprecisa vulnera el carácter excepcional de la facultad legislativa presidencial, al tratarse de una cesión de la función legislativa, más que de una delegación⁷¹. Es debido a la exigencia de precisión de las materias de la delegación legislativa, que expresa el carácter excepcional de las facultades legislativas presidenciales, que el control del respeto de los límites establecidos por la ley de facultades extraordinarias debe ser estricto⁷² y la interpretación de la norma habilitante debe ser literal⁷³ y restrictiva, lo que

⁶⁷ El proyecto de ley que incluya la atribución de facultades extraordinarias debe contener una expresa motivación que sustente su concesión. Así mismo, la ley de habilitación debe responder al logro de un determinado fin que justifica su solicitud y concesión.

⁶⁸ Sentencia C-159 de 2021.

⁶⁹ Las facultades legislativas extraordinarias no habilitan para que, a su turno, el presidente, mediante un decreto ley, atribuya competencia al poder reglamentario para desarrollar los aspectos con reserva de ley, que le fueron transitoriamente delegados, como se reprochó en la Sentencia C-433/96 en donde se explicó que “El Gobierno, revestido de facultades extraordinarias, solo podía reformar o suprimir ciertas instituciones y mecanismos previstos en las leyes si éstos se revelasen innecesarios, pero en lugar de hacerlo por sí mismo y emitir la condigna calificación, confió esta tarea al decreto reglamentario”. Así, “El Ejecutivo no puede auto habilitarse –ni siquiera por un decreto con fuerza de ley- para ejercer una función propia del legislador; porque las facultades extraordinarias que pueda recibir el presidente de parte del Congreso al tenor del artículo 150-10 superior, jamás podrían tener un carácter indefinido, ya que en tal hipótesis la misma ley de facultades resultaría inconstitucional, y de manera sobreviniente las disposiciones dictadas a su amparo mediante decreto-ley”: Sentencia C-757/02.

⁷⁰ “(...) es suficiente con que en ellas se establezcan los límites claros dentro de los cuales actuará el Ejecutivo, sin que su generalidad implique un desconocimiento del mandato superior”: Sentencia C-575/12; “(...) la exigencia de precisión no puede llegar al punto de hacer que sea el propio Legislador quien defina con detalle el contenido de las materias que debe regular el Ejecutivo con las facultades extraordinarias”: Sentencia C-745/12.

⁷¹ “El otorgamiento de las facultades extraordinarias no impide que el Congreso continúe ejerciendo plenamente su papel como Legislador para controlar el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas”: Sentencia C-630/14

⁷² “(...) el control constitucional debe ser riguroso en esta materia, pues se trata de una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el [Ejecutivo]”: Sentencia C-1252/01.

⁷³ “Por ese motivo, cuando el Congreso, a solicitud del Gobierno, hace uso de la atribución que le otorga el numeral 10 del artículo 150 C. P. y reviste al presidente de precisas facultades extraordinarias por tiempo que no puede superar los seis meses, las autorizaciones que confiera son de interpretación restrictiva, pues están circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante, lo que implica que, además del límite temporal que debe concretarse en el precepto correspondiente, el presidente de la República se encuentra ante una restricción de índole material que le impide extender su precaria atribución legislativa a temas no contemplados de manera explícita en la ley de facultades”: Sentencia C-398 de 1995. Además, en la Sentencia C-319 de 2007 se precisó “[e]n este mismo orden de ideas, en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas. Situaciones éstas en contravía del Estado de Derecho como principio constitucional. La exigencia de que en un Estado de Derecho las competencias tengan que ser expresas se fundamenta en la necesidad de establecer reglas de juego claras entre las autoridades y los gobernados, con el fin de salvaguardar y proteger las libertades y demás derechos y bienes de las personas y, en últimas, evitar la arbitrariedad de los gobernantes y de los órganos estatales”.

implica que no existen habilitaciones o competencias implícitas⁷⁴, ni se admiten las interpretaciones amplias o extensivas⁷⁵. Y (ii) *relativo a las materias excluidas de la delegación legislativa*, ya que la legislación mediante decretos leyes no puede ser empleada para expedir códigos, recaer sobre materias de reserva de ley estatutaria y de ley orgánica, ni para aprobar leyes marco o decretar o modificar impuestos⁷⁶.

69. Particularmente, sobre la validez constitucional de los decretos leyes expedidos en virtud de la habilitación legislativa, la Corte ha manifestado que proceden tres modalidades de juicios⁷⁷. El primero, estudia la *constitucionalidad de la ley de facultades extraordinarias*, que se verifica con el cumplimiento de las condiciones y límites constitucionales para la delegación legislativa, según se ha explicado.

70. El segundo, examina el *respeto a los límites establecidos en la norma habilitante por la disposición incluida en el decreto ley*, por lo que la ley de facultades extraordinarias opera como parámetro para verificar la constitucionalidad. En este evento, el desconocimiento de los límites establecidos por la norma habilitante ocasiona la inexecutable, porque es la Constitución la que establece el carácter limitado de las facultades presidenciales. Además, la validez del decreto ley no se agota con la verificación de los límites *explícitamente* establecidos en la norma legal habilitante, al implicar también examinar “la *congruencia* [de la disposición] del decreto ley con los *motivos* que condujeron al Gobierno para solicitar las facultades extraordinarias y que fueron tenidos en cuenta por el Legislador para conferirlos⁷⁸”.

71. De esta manera, el *principio de causalidad* implica⁷⁹ que “el juicio de congruencia entre las facultades legislativas delegadas y el decreto ley expedido a su amparo se realice no únicamente respecto de los parámetros normativos *explícitos* de la ley de facultades extraordinarias, sino también a partir de los *motivos* con los que el Gobierno nacional justificó la concesión de dicha potestad⁸⁰”. El juicio de validez de los decretos leyes debe buscar que la

⁷⁴ “Las facultades deben ser expresas y precisas, nunca implícitas y no admiten analogías, ni interpretaciones extensivas. Y, por lo tanto, se viola la Constitución Política, cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, que no se encuentran expresamente contenidas en la norma de facultades”: Sentencia C-498/95.

⁷⁵ “Si se aceptara esa extensión de las facultades, bastaría que el Ejecutivo incluyera en los decretos leyes, en íntima relación con materias ajenas a las facultades conferidas, algunos elementos que incidieran en la definición de asuntos que sí estuvieran cobijados por la habilitación extraordinaria, para que resultara forzoso declarar su inexecutable. Ello haría inútiles las delimitaciones que estableciera el Legislador ordinario y ampliaría inconstitucionalmente las posibilidades legislativas del Gobierno cuya interpretación, se repite, debe ser restrictiva en cuanto excepcional”: Sentencia C-416/92. “Esto significa que, conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual ellas solo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, puesto que debe entenderse que es una habilitación excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo”: Sentencia C-1252/01.

⁷⁶ Sentencia C-159 de 2021.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ “(...) un decreto-ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no solo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas”: Sentencia C-503/01. Este examen, que también se deriva de la exigencia de precisión de las facultades extraordinarias, ha sido denominado principio de causalidad (Sentencia C-097/13) o de vínculo causal (Sentencia C-405/13).

⁷⁹ Sentencia C-159 de 2021.

⁸⁰ “(...) Entonces, la exigencia de constitucionalidad de estos decretos relativa a la coherencia y congruencia en su contenido, se analiza bajo el criterio de los límites temáticos que la norma habilitante imprime. Ello indica

disposición expedida⁸¹ “verse sobre asuntos *estrictamente* reconocidos en la ley habilitante⁸². Entonces, es inadmisibles que el control de constitucionalidad se flexibilice de manera que el juez: i) construya hermenéuticas que permitan atribuir la competencia legislativa con interpretaciones extensivas o analógicas; ii) identifique facultades implícitas derivadas de la ley habilitante; o iii) permita al presidente de la República regular un ámbito de competencia del legislador ordinario a partir de un encadenamiento entre las materias objeto de concesión regulativa y las que trata el decreto ley⁸³”.

72. Y el tercer juicio analiza el *acatamiento material de la Constitución por las disposiciones del decreto ley*, caso en el cual la intensidad del control “es mayor (...) que si la norma estuviera incluida en una ley, en consideración del margen de apreciación que, en virtud del principio democrático, se reconoce al Congreso de la República⁸⁴”.

73. Finalmente, la jurisprudencia de la Corte ha sentado que aun cuando la validez de los decretos leyes se sujeta a la ley de facultades extraordinarias, en aquellos asuntos en que se cuestionen los primeros “no siempre corresponde a la Corte examinar si la norma habilitante reúne los requisitos que determinan su constitucionalidad⁸⁵, ya que esta es una potestad excepcional cuando, en virtud de la facultad de integración de la unidad normativa, se advierta que la misma adolece de inconstitucionalidad⁸⁶”.

El alcance de las facultades extraordinarias conferidas en el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, según la jurisprudencia constitucional

74. Conforme se ha mencionado⁸⁷, el juicio de congruencia entre las facultades legislativas delegadas y el decreto ley expedido se rige por el

que todas las disposiciones de un decreto extraordinario deben ser coherentes y congruentes con el tema general del mismo, el cual a su vez debe ser coherente y congruente con el tema de la habilitación”: Sentencia C-097/13.

⁸¹ Sentencia C-249 de 2019.

⁸² Cfr. Sentencia C-366 de 2012. Por su parte, en la Sentencia C-219 de 2015, precisó que “solo serán inconstitucionales los Decretos Ley expedidos por el presidente de la República en dos eventos: (1) Cuando versan sobre materias no autorizadas ni incorporadas en la ley habilitante porque lo anterior supondría desconocerla e invadir el ámbito de competencia del legislador; (2) En los casos en los que la ley de facultades no define en forma clara y específica la materia, objetivos y presupuestos de la delegación”.

⁸³ Cfr. Sentencia C-030 de 1999

⁸⁴ “(...) los juicios constitucionales sobre contenidos normativos que deberían someterse a un juicio ordinario de constitucionalidad, al estar incluidas en un decreto ley, deben ser escrutinio más estricto, como, por ejemplo, un juicio estricto de razonabilidad o de igualdad. Como ha dicho la Corte, si la razón que justifica que el control de constitucionalidad sea deferente con el legislador es el respeto al principio democrático, es decir, el respeto a las decisiones adoptadas por el Congreso de la República, el foro representativo, deliberativo y pluralista de toda la Nación, entonces, cuando la norma no ha sido expedida por el Congreso, lo propio es que el juez constitucional sea más estricto en su análisis”: Sentencia C-943/12.

⁸⁵ “La Corte reitera que el estudio que realiza de las acusaciones contra los decretos expedidos en ejercicio facultades extraordinarias se restringe solo a los preceptos acusados y, por ello, el examen constitucional no se extiende automáticamente a la norma habilitante”: Sentencia C-1252/01.

⁸⁶ “(...) como la Corte también es consciente de la existencia de algunos fallos en los que no ha procedido de esta manera, ha decidido orientar su doctrina en el sentido de señalar que siempre que se acusen disposiciones o todo un decreto ley, expedido con fundamento en facultades extraordinarias, es deber de la Corporación analizar si la ley de habilitación legislativa al conferirles respetó los parámetros y exigencias establecidos en el artículo 150-10 de la Carta”: Sentencia C-1316/00; “Será posible ampliar el objeto del juicio de constitucionalidad a la ley de facultades, en aquellos casos en los que la unidad o integración normativa sea estrictamente necesaria, esto es, cuando para ejercer el control de constitucionalidad sobre el decreto demandado tal operación resulta indispensable, puesto que la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con contenidos jurídicos de la ley habilitante, que resulta imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizar la ley de facultades”: Sentencia C-757/01. Posición reiterada, entre otras, en las sentencias C-758/01 y C-744/12.

⁸⁷ Sentencia C-159 de 2021.

principio de causalidad. Este análisis comprende, tanto la valoración de los *motivos* con los que el Gobierno nacional justificó la solicitud de dicha potestad normativa como los *parámetros normativos explícitos* de la ley de facultades extraordinarias⁸⁸. Por ende, la Sala Plena abordará, en primer lugar, el estudio del alcance de las facultades legislativas extraordinarias conferidas.

75. El párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 estableció una delegación legislativa al Gobierno nacional en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”⁸⁹.

76. Sobre esta habilitación, en la *exposición de motivos* del proyecto de ley que culminó en la Ley 1474 de 2011⁹⁰, el Gobierno nacional arguyó que el propósito de las normas anti trámites era el de “lograr una gestión pública más eficiente bajo el entendido que solo con una administración pública moderna y con control social es posible enfrentar la corrupción”⁹¹.

77. Igualmente, la Corte ha considerado que un aspecto relevante en la valoración de la relación de causalidad entre la norma expedida con fundamento en las facultades extraordinarias y la ley habilitante “es la *finalidad* perseguida por el legislador”⁹². Aquella se ha definido, por ejemplo, a partir del *título* de la Ley 1474 de 2011, la cual se orienta a “fortalecer mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Esta última ha sido entendida como aquella que “puede incidir en la vida del colectivo social”⁹³. A su turno, esta Corporación ha establecido la relevancia de la evaluación de la disposición acusada de exceder el ejercicio de las facultades extraordinarias respecto del *resto de la normativa* expedida a partir de la delegación legislativa (*correlación interna*)⁹⁴.

78. En este contexto, el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 019 de 2012⁹⁵. Esta normativa tiene como propósito el cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa y pretende proteger el patrimonio público, la transparencia y la moralidad de las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos⁹⁶.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ En el párrafo 2 de dicha disposición se precisó que “las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales”.

⁹⁰ “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

⁹¹ Gaceta del Congreso 607 de 2010. Este antecedente legislativo ha sido tomado en cuenta como un elemento relevante en la determinación del alcance de las facultades extraordinarias otorgadas en las sentencias C-634 de 2012 y C-562 de 2015.

⁹² Sentencia C-235 de 2014.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Sentencia C-562 de 2015.

⁹⁵ La Corte ha sostenido que el Decreto Ley 019 de 2012 respetó los *límites temporales* de la habilitación legislativa conferida en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011. Dicha normativa fue expedida “el 10 de enero de 2012, fecha que se encontraba dentro del término otorgado por el Congreso de la República” (Sentencia C-634 de 2012, reiterada en la C-249 de 2019).

⁹⁶ Sentencia C-249 de 2019. Además, de acuerdo con el considerando del Decreto Ley 019 de 2012 se: (i) propende por la consolidación de instituciones eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano; (ii) pretende que, en aplicación del principio de buena fe constitucional, se priorice la efectividad del servicio público por encima de las conductas meramente formales; (iii) persigue el cumplimiento del artículo 84 de la Constitución,

Jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las facultades extraordinarias establecidas en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011

79. Según se ha expuesto, el *límite material* al ejercicio de las facultades extraordinarias implica que los decretos leyes que dicte el Gobierno nacional en virtud de aquellas “solo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante”⁹⁷. Por lo tanto, el legislador delegado “solo puede ocuparse de las materias allí indicadas, sin lugar a extensiones ni analogías”⁹⁸.

80. En varias oportunidades este Tribunal se ha pronunciado acerca del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, en tanto norma habilitante para la expedición del Decreto Ley 019 de 2012. A continuación, esta Corporación presentará un breve recuento de las decisiones que, en el marco de demandas por exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias, se han referido al alcance de la habilitación legislativa.

<i>Sentencia</i>	<i>Síntesis</i>	<i>Regla sobre el alcance de la habilitación legislativa</i>
C-634 de 2012	Declaró la <i>inexequibilidad</i> del aparte acusado de la norma analizada ⁹⁹ . Concluyó que la disposición demandada revivía un trámite que existía anteriormente y se había eliminado mediante la Ley 1429 de 2010: la autenticación de documentos de personas jurídicas que deben registrarse ante las Cámaras de Comercio.	Las facultades extraordinarias no le permiten al presidente de la República “crear nuevos trámites o suprimir procedimientos necesarios”. Suprimir implica la eliminación de un trámite, mientras que reformar consiste en la modificación de un procedimiento ya existente.
C-711 de 2012	Declaró <i>exequible</i> la disposición demandada ¹⁰⁰ . En este sentido, sostuvo que la eliminación del Diario Único de Contratación y su reemplazo por la publicación exclusiva en el Sistema Electrónico de Contratación Estatal (SECOP) no excedió la habilitación legislativa. Lo anterior, en la medida en que el trámite suprimido no era indispensable porque no se eliminó el deber de publicación del contrato estatal sino una de las formas de realizarla. Por tanto, se garantiza el principio de publicidad.	Las facultades extraordinarias le permiten al Ejecutivo “eliminar o alternativamente modificar reglas, métodos de ejecución o diligencias no indispensables en la administración pública”. El trámite suprimido no puede catalogarse como necesario cuando la norma contempla otros medios que cumplen el mismo propósito.
C-744 de 2012	Declaró <i>inexequible</i> la norma que eliminaba el procedimiento de solicitud de autorización del Ministerio del Trabajo para el despido de personas en situación de discapacidad cuando se invocara una justa causa ¹⁰¹ . Estimó que: (i) el presidente de la República no estaba	Las facultades extraordinarias habilitan la supresión de diligencias que afecten a los asociados y puedan propiciar actos de corrupción. No obstante, la norma acusada, “más que

de conformidad con el cual “[c]uando 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”; (iv) busca facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas respecto de las autoridades que cumplen funciones administrativas; y (v) orienta a racionalizar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios contenidos en normas legales.

⁹⁷ Sentencia C-562 de 2015. Cfr. sentencias C-416 de 1992, C-132 de 1993, C-246 de 1995 y C-368 de 1996.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Artículo 25 del Decreto Ley 019 de 2012. Pese a que también fue demandado el artículo 90 de ese decreto, la Corte se declaró inhibida para decidir sobre la misma.

¹⁰⁰ Artículo 223 del Decreto 019 de 2012.

¹⁰¹ Artículo 137 del Decreto Ley 019 de 2012. La disposición establecía lo siguiente: “[N]o se requerirá de autorización por parte del Ministerio del Trabajo cuando el trabajador limitado incurra en alguna de las causales establecidas en la ley como justas causas para dar por terminado el contrato. Siempre se garantizará el derecho al debido proceso”.

Sentencia	Síntesis	Regla sobre el alcance de la habilitación legislativa
	facultado para regular mecanismos de protección de las personas en situación de discapacidad en una norma antitrámite; y (ii) corresponde al Congreso y no al Ejecutivo determinar si la autorización previa al despido de personas en situación de discapacidad es un trámite innecesario o una carga excesiva para los ciudadanos. En otras palabras, la delegación legislativa que fundamentó el Decreto Ley 019 de 2012 no permitía el desmonte de una medida de protección para las personas en situación de discapacidad.	suprimir un trámite innecesario que generare ineficiencia en la administración pública, o incitase a la corrupción, desmontó una medida concebida para la protección de personas con discapacidad, lo que es función exclusiva del legislador”.
C-745 de 2012	Declaró la <i>exequibilidad</i> de la disposición que amplió de 2 a 6 años el plazo para que los automotores particulares nuevos realicen la revisión técnico mecánica ¹⁰² . Esta Corporación determinó que: (i) la habilitación legislativa del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 comprende las funciones administrativas asignadas a particulares; y (ii) la revisión técnico mecánica constituye un procedimiento, porque implica una serie de pasos hasta la obtención de un certificado.	La habilitación legislativa se encamina a la creación de mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y efectividad de la gestión pública. Corresponde al presidente de la República “definir cuáles eran dichas regulaciones, trámites y procedimientos que resultaban innecesarios y superfluos”. Así, el presidente cuenta con un margen amplio y razonable de apreciación para definir cuáles trámites son innecesarios, con base en su experiencia técnica ¹⁰³ .
C-784 de 2012	Declaró <i>exequibles</i> las disposiciones objeto de control ¹⁰⁴ . Coligió que aquellas no habían creado un nuevo trámite -el recaudo de los derechos de autor- sino que habían modificado uno existente, adelantado bajo la modalidad de descentralización por colaboración. Asimismo, la medida analizada simplificó el cumplimiento del requisito y garantizó una mejor protección de los derechos de autor y su recaudo.	Las facultades extraordinarias permiten que el legislador modifique un procedimiento establecido para simplificarlo y tornarlo más expedito, estandarizado y transparente.
C-016 de 2013	Declaró la <i>exequibilidad</i> de las normas analizadas ¹⁰⁵ . Argumentó que la supresión del deber de publicar actividades de la contratación estatal en medios escritos e impresos no implicó el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias. Tampoco hay un desbordamiento de la delegación legislativa cuando se sustituye un medio de publicidad de la actividad contractual por otro que, en principio, es más eficaz. En ambos casos, la modificación debe orientarse a “la realización	La supresión o modificación de trámites innecesarios implica “mínimamente un elemento de referencia teleológico, esto es, lo necesario debe serlo con miras a un determinado fin”. En el caso de las facultades extraordinarias referidas, la finalidad se deriva de la parte considerativa del Decreto Ley 019 de 2012 y se expresa en los principios de la función administrativa.

¹⁰² Artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012.

¹⁰³ Al respecto, se señaló: “contaba el presidente con un amplio y razonable margen de apreciación para definir, con base en su experiencia técnica, cuáles eran dichos trámites innecesarios y establecer los requisitos en caso de que las entidades del orden nacional requirieran imponer nuevos procedimientos o regulaciones que afectaran a los ciudadanos”. A su vez, dicha providencia refirió a la Sentencia C-433 de 1996 en los siguientes términos: “por estar el Ejecutivo más directamente compenetrado con la función administrativa, tiene a su disposición mejores elementos de juicio para juzgar la necesidad o no necesidad de un determinado trámite o exigencia pública”.

¹⁰⁴ Artículos 47 y 48 del Decreto Ley 019 de 2012.

¹⁰⁵ Artículos 59 a 62 (entre otras) del Decreto Ley 019 de 2012.

<i>Sentencia</i>	<i>Síntesis</i>	<i>Regla sobre el alcance de la habilitación legislativa</i>
	efectiva de los principios propios de la función administrativa ¹⁰⁶ .	
C-097 de 2013	Declaró <i>exequibles</i> las normas que modificaron el régimen de inspección y vigilancia de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) ¹⁰⁷ . Consideró que las reformas buscaban mejorar la gestión pública y resultaban coherentes con el componente temático de la norma habilitante y del Decreto Ley 019 de 2012. En particular, las competencias que se otorgaron a la Superintendencia Financiera son instrumentales para facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas, así como para contribuir a la eficiencia de la administración ¹⁰⁸ .	Las facultades extraordinarias deben considerar la finalidad con la que el legislador las otorgó ¹⁰⁹ . La Corte indicó que la habilitación establece un límite material circunscrito a la reforma o supresión de procedimientos y trámites innecesarios. Esto, con el fin de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Además, pretende lograr la efectividad del control de la gestión pública. Todo ello en desarrollo de una política antitrámite.
C-235 de 2014	Declaró <i>exequible</i> la norma cuestionada en la cual se regulaba la renovación del Registro Único Empresarial y Social ¹¹⁰ . La Corte concluyó que la disposición implicaba una reforma al trámite de registro a las entidades sin ánimo de lucro, el cual ya se encontraba creado en el ordenamiento. Por lo tanto, el Ejecutivo modificó una regulación existente para garantizar los principios de transparencia, eficiencia y publicidad.	La determinación del alcance de la habilitación legislativa implica atender las finalidades de dicha autorización. En particular, las medidas que reforman procedimientos para lograr eficiencia y transparencia se orientan al propósito de lograr la efectividad del control de la gestión pública.
C-219 de 2015	Declaró la <i>exequibilidad</i> de las normas acusadas ¹¹¹ . La norma habilitante facultaba al presidente de la República “para trasladar, de la Superintendencia de Industria y Comercio al ONAC ¹¹² , la función de acreditar a las entidades de certificación sin que pueda considerarse que dicha competencia constituye un nuevo trámite, más gravoso para dichas entidades”.	Las facultades extraordinarias permiten que el Gobierno reforme una regulación con miras a hacer más eficiente la prestación de un servicio y darle mayor transparencia a un proceso determinado.
C-562 de 2015	Declaró la <i>inexequibilidad</i> de la disposición parcialmente demandada ¹¹³ . Aquella (i) eliminó la exigencia de la matrícula profesional para la toma de posesión de un empleo oficial o cargo en el sector privado que tuviera como requisito ser economista; y (ii) suprimió la obligación de contar con el aval de un profesional de la economía para la elaboración y presentación de ciertos estudios, planes o proyectos.	La habilitación legislativa no contempla una autorización regulatoria para abordar aspectos distintos a la reforma o supresión de trámites, procedimientos o regulaciones innecesarias. En tal sentido, las facultades extraordinarias no permiten ocuparse de aspectos sobre los cuales no se otorgó autorización

¹⁰⁶ Sentencia C-016 de 2013.

¹⁰⁷ Artículos 73 a 76 del Decreto Ley 019 de 2012.

¹⁰⁸ Sobre el particular agregó: “[s]i la reforma adoptada en pro de la efectividad del control de la gestión pública en beneficio de los ciudadanos, pretende en forma certera facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, y contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas, como se lo propone la ley habilitante y el mismo decreto, entonces debe contemplar la competencia para ejercer jurisdicción y atribuir consecuencias jurídicas a los vigilados”.

¹⁰⁹ La decisión anotó que “el sentido de las facultades extraordinarias en este caso (...) no puede interpretarse de manera aislada, únicamente en el texto de la autorización”. Para el análisis de un posible desbordamiento de las facultades extraordinarias se debe tener en cuenta la “necesidad normativa concreta” con la que aquellas fueron conferidas.

¹¹⁰ Artículo 166 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012.

¹¹¹ Artículos 160 a 163 del Decreto Ley 019 de 2012.

¹¹² Organismo Nacional de Acreditación de Colombia.

¹¹³ Artículo 109 (parcial) del Decreto Ley 019 de 2012.

Sentencia	Síntesis	Regla sobre el alcance de la habilitación legislativa
	Este Tribunal coligió que, en lugar de prescindir de un trámite innecesario, la norma derogada regulaba el ejercicio de la profesión de economista. En cuanto al deber de presentación de la matrícula profesional señaló que no se trataba de un trámite, sino que constituía “un requisito y condición habilitante para el desempeño de la profesión” de economista. En relación con la exigencia de participación de un economista para la elaboración y presentación de los estudios, planes o proyectos indicados en el precepto derogado, la Sala descartó que se tratara de un trámite superfluo o irrelevante.	regulatoria al presidente de la República. Además, las normas que se expidan con fundamento en dicha delegación normativa deben tener “conexidad teleológica con la política de eliminación de trámites que pudieran ser vistos como incentivos o riesgos de corrupción” o deben relacionarse con el propósito de “lograr una mayor eficiencia en la gestión pública”.
C-261 de 2016	Declaró <i>inexequible</i> la norma estudiada ¹¹⁴ porque el presidente de la República excedió las facultades extraordinarias al modificar la propia ley que otorgó la habilitación. A través de esta reforma redujo el alcance de la prohibición a las entidades para contratar o patrocinar la impresión de publicidad con policromías. En lugar de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, la disposición <i>introdujo una regla</i> con una naturaleza y un alcance distinto ¹¹⁵ . Además, el precepto modificó la propia norma habilitante, lo cual resultó en un “contrasentido” que desconoce el principio democrático.	Las facultades extraordinarias le permiten al Ejecutivo eliminar o modificar trámites no indispensables siempre y cuando tal regulación: (i) fortalezca los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, o (ii) procure la efectividad del control de la gestión pública. La habilitación legislativa no abarca la ampliación de competencias sobre aspectos no previstos en las finalidades mencionadas.
C-249 de 2019	Declaró <i>exequible</i> la disposición demandada ¹¹⁶ . Estableció que el requisito consistente en la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la participación de la plusvalía, como condición para exigir dicho gravamen, promovía la eficacia y el control de la gestión pública, a través del rediseño o modificación de un procedimiento innecesario en la fase de cobro del tributo.	La norma habilitante “configuró una política de racionalización de trámites”. El exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias se deriva de: (i) el desbordamiento de los términos textuales de la autorización conferida en la disposición que establece la delegación legislativa; o (ii) la expedición de normas que no se relacionan con las finalidades de la ley habilitante.

81. En conclusión, la Corte ha destacado que la habilitación conferida mediante el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011: (i) es de “carácter restrictivo”¹¹⁷; (ii) se enmarca en “una política estatal más amplia, relacionada con la creación de mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y de efectividad del control de la gestión pública”¹¹⁸; (iii) establece “un límite material muy claro que indica que el presidente de la República *no tendría facultades para crear nuevos trámites o suprimir procedimientos*

¹¹⁴ Artículo 232 del Decreto Ley 019 de 2012.

¹¹⁵ La Sala indicó que la norma acusada “amplió el alcance de las competencias de las entidades del orden nacional y territorial relacionadas con la contratación, el patrocinio y la producción de publicidad e impresiones oficiales”.

¹¹⁶ Artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2020.

¹¹⁷ Sentencia C-562 de 2015.

¹¹⁸ Sentencia C-219 de 2015. Igualmente, ver la Sentencia C-261 de 2016.

*necesarios*¹¹⁹; (iv) permite revisar y modificar normas legales, “bien para eliminar algunos trámites o bien para rediseñarlos, mas no para crear aquellos ya abrogados por el legislador ordinario”¹²⁰; y (v) excluye la supresión de otro tipo de actuaciones que no constituyan regulaciones, procedimientos o trámites¹²¹.

82. Adicionalmente, este Tribunal al analizar las disposiciones del Decreto Ley 019 de 2012 ha encontrado acreditado el exceso en las facultades extraordinarias en dos supuestos principales¹²²: (i) cuando se desconoció las orientaciones de la ley habilitante o se apartó de sus finalidades –perspectiva teleológica–; y/o (ii) cuando el Ejecutivo desbordó su potestad de regular o reformar la normatividad, procedimientos y trámites innecesarios que existen en la administración –perspectiva textual–.

Elementos de la habilitación legislativa conferida en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011

83. Este Tribunal ha estudiado de forma detallada el alcance de los límites materiales de las facultades extraordinarias otorgadas mediante la norma habilitante referida¹²³. A continuación, la Sala aludirá al contenido que la jurisprudencia constitucional ha otorgado a las expresiones contenidas en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

<i>Expresión</i>	<i>Significado y alcance</i>
<i>Suprimir</i>	Abrogar normas o abolir un aspecto sustancial o procedimental regulado en ellas ¹²⁴ .
<i>Reformar</i>	Modificar los supuestos fácticos o jurídicos contenidos en las reglas de derecho ¹²⁵ . “[I]mplica la posibilidad de variar, modificar, rehacer una organización o una estructura” ¹²⁶ .
<i>Regulación</i>	Reglamento de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema ¹²⁷ .
<i>Procedimiento</i>	Modo secuencial de ejecutar algunas cosas ¹²⁸ .
<i>Trámite</i>	Diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión ¹²⁹ , lo cual “supone superar una serie de pasos” ¹³⁰ .
<i>Innecesario</i>	No indispensable o que no hace falta ¹³¹ . Superfluo o irrelevante ¹³² . Corresponde a aquellas gestiones públicas que, “antes que ser útiles, retardan las actuaciones y desgastan a los interesados y a las propias autoridades” ¹³³ .
<i>Ante la administración pública</i>	Las regulaciones, procedimientos o trámites que se reforman o suprimen deben estar circunscritos a actuaciones ante la administración pública, “con independencia de que estos fueran directamente

¹¹⁹ Sentencia C-634 de 2012.

¹²⁰ Sentencia C-562 de 2015.

¹²¹ Ibidem. Al respecto, la providencia indicó: “solo podían enmarcarse dentro del objeto material de las facultades extraordinarias aquellas diligencias o etapas exigibles al ciudadano para iniciar, llevar a cabo y culminar una gestión ante las autoridades públicas, excluyéndose otro tipo de actuaciones”.

¹²² Cfr. Sentencia C-249 de 2019.

¹²³ Sentencias C-562 de 2015, C-235 de 2014, C-745 de 2012, C-744 de 2012 y C-711 de 2012.

¹²⁴ Sentencias C-562 de 2015, C-235 de 2014, C-016 de 2013, C-784 de 2012 y C-711 de 2012.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Sentencia C-235 de 2014.

¹²⁷ Sentencias C-562 de 2015, C-235 de 2014, C-016 de 2013, C-784 de 2012 y C-711 de 2012.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Sentencia C-745 de 2012.

¹³¹ Sentencia C-016 de 2013.

¹³² Sentencia C-562 de 2015.

¹³³ Sentencia C-744 de 2012.

<i>Expresión</i>	<i>Significado y alcance</i>
	cumplidos por las autoridades públicas o por particulares bajo la modalidad de descentralización por colaboración” ¹³⁴ .

84. Atendiendo las particularidades del presente asunto la Sala profundizará en la condición, impuesta por la norma habilitante, que exige el carácter *innecesario* del trámite, procedimiento o regulación que puede ser objeto de reforma o supresión en desarrollo de las facultades extraordinarias.

85. La Corte ha destacado que “cualquier estimación del concepto de *necesidad* debe implicar mínimamente un elemento de referencia teleológico, esto es, lo necesario debe serlo con miras a un determinado *fin*. En la normatividad en estudio la finalidad se colige de los considerandos del Decreto Ley 019 de 2012; esta se expresa en los principios de eficiencia, equidad, economía, transparencia, moralidad y la realización efectiva de los derechos”¹³⁵.

86. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido un *amplio margen de apreciación* al momento de determinar si un trámite, regulación o procedimiento es innecesario¹³⁶. Sin embargo, ese ámbito interpretativo está restringido por: (i) el marco temático de la norma habilitante, en la medida en que el presidente de la República no puede “fijar reglas o políticas públicas ajenas a su dimensión teleológica”¹³⁷; y (ii) la prohibición de “*suprimir trámites necesarios que protegen derechos humanos*”¹³⁸.

87. En suma, la Corte ha concluido que la habilitación legislativa otorgada mediante la Ley 1474 de 2011 le permite al Ejecutivo dictar las normas con fuerza de ley orientadas a eliminar o a modificar reglas, métodos de ejecución o diligencias no indispensables en la administración pública. Lo anterior, *siempre que tales medidas procuren* (i) fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, o (ii) la efectividad del control de la gestión pública¹³⁹. No obstante, dicha delegación legislativa *no se extiende a la supresión de procedimientos necesarios* ni a la creación de nuevos trámites¹⁴⁰. Tampoco permite la reforma o la supresión de trámites, procedimientos o regulaciones *por fuera del ámbito* de aplicación de la norma citada¹⁴¹.

El presidente de la República al expedir la norma demandada excedió los límites materiales establecidos en la disposición habilitante

88. A continuación, la Corte determinará si el presidente de la República desbordó su competencia legislativa delegada al expedir la disposición parcialmente acusada. Para este efecto se abordará *en primer lugar* el sentido y alcance de la norma que fue derogada por la disposición acusada. *En segundo lugar*, esta Corporación establecerá si la derogatoria excedió las facultades extraordinarias conferidas, en función de la relación de causalidad con la ley

¹³⁴ Sentencia C-016 de 2013.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Sentencias C-562 de 2015 y C-745 de 2012.

¹³⁷ Sentencia C-562 de 2015.

¹³⁸ Sentencia C-249 de 2019. Cfr. Sentencia C-744 de 2012.

¹³⁹ Sentencias C-261 de 2016, C-097 de 2013 y C-744 de 2012.

¹⁴⁰ Sentencia C-634 de 2012.

¹⁴¹ Sentencias C-261 de 2016, C-562 de 2015, C-744 de 2012 y C-634 de 2012.

habilitante y su contenido normativo. Dicho análisis implica: (i) evaluar si la disposición demandada tiene una conexidad teleológica con la norma que otorga las facultades extraordinarias; y (ii) confrontar, desde la perspectiva textual, el alcance de la habilitación legislativa para determinar si la autorización comprende la expedición del precepto demandado. A continuación, la Sala Plena procederá a desarrollar los asuntos enunciados.

Análisis del alcance y los efectos de la norma objeto de derogación por la disposición acusada

89. A través del artículo 136 del Decreto Ley 019 de 2012 se derogó el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962¹⁴². La última norma fue finalmente modificada por el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971¹⁴³. En dicha disposición se indicó:

“Para que las farmacias y droguerías no se aglutinen en los denominados sectores comerciales, **el Ministerio de Salud procederá a estudiar y fijar** los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieren tal servicio en función del número de habitantes, condiciones socio-económicas, proximidad de un establecimiento a otro, con el objeto de expedir en el futuro **los permisos de apertura o de traslado** de tales establecimientos, de acuerdo con una distribución más racional y planificada en procura de que se cumpla la función social a que están determinadas por mandato de la ley”. El énfasis es de la Sala.

90. Respecto a la disposición derogada por la norma parcialmente acusada, la Corte se pronunció en la Sentencia C-997 de 2000. En relación con su naturaleza y alcance indicó que aquella “asigna[ba] al Ministerio de Salud *la función* de autorizar la apertura o traslado de las droguerías, previo estudio del barrio o sector”. Añadió que se trataba de una *facultad* conferida a dicha entidad para efectuar un estudio anterior a la concesión de los permisos referidos a las farmacias. Adicionalmente, encontró exequible y, por tanto, válido a la luz de la Constitución, el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962.

91. De otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo que la disposición derogada le otorgó al entonces Ministerio de Salud Pública una *competencia expresa*¹⁴⁴ consistente en establecer la distancia mínima que se debería guardar entre droguerías, farmacias o boticas, en un ámbito urbano determinado¹⁴⁵. No obstante, advirtió que esa *facultad* había sido derogada por la norma demandada en esta oportunidad¹⁴⁶. Igualmente, el concepto expone que la revisión de las leyes 100 de 1993 y 715 de 2001 permite colegir que no existe norma alguna que asigne competencia a las autoridades nacionales o territoriales en materia de distancias entre droguerías, ni tampoco ello se puede deducir, ya que el ordenamiento constitucional *no admite competencias implícitas*, ni la restricción de los derechos ciudadanos como la libre competencia y la iniciativa privada, por normas distintas a la ley.

¹⁴² El párrafo en cuestión fue adicionado por el artículo 1 de la Ley 47 de 1967.

¹⁴³ El legislador sustituyó la expresión “[p]ara que las farmacias-droguerías y boticas (...)” por “[p]ara que las farmacias y droguerías (...)”.

¹⁴⁴ En concreto, indicó que “en el caso estudiado, a través de las mencionadas leyes se atendieron dos extremos que la Carta Política reserva exclusivamente al legislador: uno, la *asignación expresa de la competencia a la autoridad administrativa*, y el otro, la restricción de los derechos ciudadanos”.

¹⁴⁵ Concepto 2107 del 23 de agosto de 2012. Rad. 11001-03-06-000-2012-00050-00(2107).

¹⁴⁶ *Ibidem*.

92. De esta manera, es factible afirmar, una vez revisado el contenido normativo de la disposición derogada, que parte de una *competencia expresa y específica en cabeza del Ministerio de Salud* consistente en: (i) “estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares” que preferencialmente requieran servicios de farmacias y droguerías en función de algunas variables (número de habitantes, condiciones socio-económicas y proximidad de un establecimiento); con el objeto de (ii) “expedir los permisos de apertura o de traslado de tales establecimientos”, en procura del cumplimiento de una función social. Ello en concordancia con la decisión de esta Corporación y el concepto del Consejo de Estado.

93. Por último, aunque se ha determinado que la norma derogada parte de establecer una competencia en cabeza del Ministerio de Salud, la Sala habrá de iniciar el juicio de constitucionalidad, a partir de los criterios establecidos por la jurisprudencia, dado que la disposición acusada se expidió en virtud de la ley habilitante, además que finalmente valorará si comprende a su vez un trámite, regulación o procedimiento.

Los apartes acusados del artículo 136 del Decreto Ley 019 de 2012 no guardan una conexidad teleológica con la ley habilitante. No se relacionan con la lucha contra la corrupción administrativa, ni propenden por la efectividad del control de la gestión pública

94. De conformidad con las subreglas mencionadas, el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 habilitó al Gobierno nacional para expedir normas con fuerza de ley dirigidas a suprimir o reformar trámites, regulaciones o procedimientos innecesarios. Ello, enmarcado en los objetivos de: (i) fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, o (ii) asegurar la efectividad del control de la gestión pública¹⁴⁷.

95. La Sala concluirá que la supresión de las competencias del Ministerio de Salud previamente referidas *no se enmarca dentro del fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción*. En efecto, no encuentra que la eliminación de las atribuciones de esa entidad – relacionadas con la determinación de zonas que requieren de los servicios de farmacias, así como la asignación de los permisos de apertura o de traslado de tales establecimientos–, tenga como propósito la lucha contra la corrupción administrativa. En su lugar, la derogatoria del párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 suprimió una competencia destinada a racionalizar la distribución geográfica de las droguerías en los sectores comerciales.

96. Tampoco se observa que responda a medidas administrativas o de naturaleza disciplinaria o penal destinadas a fortalecer los mecanismos para la prevención, investigación o sanción de los actos de corrupción. Al contrario, se trata de una norma derogatoria de una disposición que establecía una competencia del Ministerio de Salud para la ordenación de la actividad económica de establecimientos de comercio dedicados al suministro de

¹⁴⁷ Sentencias C-261 de 2016, C-097 de 2013 y C-744 de 2012.

medicamentos, como puede deducirse a partir del objeto y la finalidad de las leyes que crearon y modificaron dichas pautas regulatorias¹⁴⁸.

97. Por lo tanto, el precepto objeto de derogatoria no contenía ninguna medida relacionada con el combate a las prácticas de corrupción administrativa, sino que disponía los parámetros para determinar la distribución geográfica de las droguerías.

98. De igual manera, la Corte encuentra que la derogatoria adoptada mediante la norma demandada *no tuvo como propósito mejorar la eficacia o la efectividad de la gestión pública*. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los principios de la función administrativa (art. 209 superior) “buscan que se cumplan las finalidades y decisiones de la administración con la máxima racionalidad, esto es, mediante el uso de los recursos y medios estrictamente necesarios para la obtención de resultados óptimos”¹⁴⁹. Sin embargo, es factible advertir que la eliminación de la regulación referente a la distribución espacial de las farmacias y droguerías no redundaba en una mejora de la eficacia y la efectividad de la gestión pública.

99. El precepto legal derogado -parág. 3, art. 10, Ley 23/62- constituía una herramienta para el logro de fines constitucionales, como lo pudo advertir en su momento la Sentencia C-997 de 2000 al revisar su constitucionalidad y declararse exequible¹⁵⁰. De este modo, la supresión de las competencias previstas en la disposición objeto de la derogatoria no implica un desarrollo de la eficacia en la gestión pública, en tanto dicha eliminación no conduce a que se cumplan los fines del Estado con los medios y recursos estrictamente necesarios.

100. Menos se advierte la asignación de una función superflua a la autoridad administrativa o que contenga un procedimiento dispendioso, redundante o engorroso. De este modo, no es posible concluir que la derogatoria del parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 responda a la necesidad de asegurar los principios de eficacia y efectividad en cuanto a la función administrativa.

101. Por lo expuesto, la supresión de las competencias previstas en la disposición objeto de la derogatoria no implica un desarrollo de la eficacia en la gestión pública, en tanto dicha eliminación no conduce a que se cumplan los fines del Estado con los medios y recursos estrictamente necesarios.

102. En suma, los apartes acusados configuraron un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias. Ello, por cuanto se apartó de las finalidades establecidas en la norma habilitante. De esta manera, no existe una conexidad teleológica entre la habilitación legislativa y la disposición demandada, dado que esta: (i) no se orienta a fortalecer los mecanismos de prevención,

¹⁴⁸ La Ley 23 de 1962 se ocupó de regular el ejercicio de la profesión de químico farmacéutico. Aquella fue reformada por la Ley 47 de 1967, que estableció la clasificación de los establecimientos de expendio de medicamentos en farmacia-droguería, botica y botica asistencial. Esa última normativa creó la carrera de regente de farmacia e impuso como requisito que ese tipo de establecimientos debían estar dirigidos por un químico farmacéutico o por un farmacéutico. A su turno, la Ley 8 de 1971 suprimió las categorías de botica y botica asistencial.

¹⁴⁹ Sentencia C-306 de 2019.

¹⁵⁰ Tal decisión concluyó: “dicha norma desarrolla los principios relativos a la prevalencia del bienestar general, la vigencia del interés colectivo y la protección estatal que merece la salud pública”.

investigación o sanción de actos de corrupción; y (ii) no persigue una mejora en la eficacia o la efectividad de la gestión pública.

Los apartes acusados del artículo 136 del Decreto 019 de 2012 carecen de relación con la norma habilitante desde una perspectiva textual. Se derogó una norma que establecía una competencia que excedía el ámbito temático de la habilitación y no se podía catalogar de innecesaria

103. Como se ha expuesto, mediante el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 el Congreso de la República confirió facultades extraordinarias al Gobierno nacional dirigidas a “expedir normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”. En otras palabras, de acuerdo con el alcance de la autorización otorgada por el legislador, el presidente de la República únicamente podía eliminar o reformar competencias administrativas¹⁵¹ cuando aquellas constituyeran *regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios* en la administración pública. En contraste, si tales competencias resultan necesarias o exceden el ámbito temático de la norma que confiere la autorización, el legislador delegado desbordaría sus atribuciones al modificar o suprimir funciones de entidades públicas que no se enmarcaran en el escenario previsto por la norma habilitante.

104. Como lo explicó la Procuraduría General de la Nación, el presidente de la República estaba facultado para dictar normas tendientes a “eliminar o alternativamente modificar reglas, métodos de ejecución o diligencias *no indispensables* en la administración pública”¹⁵². De este modo, “*carecía de competencia para regular asuntos que por su naturaleza no pudieran ser subsumidos* dentro de la categoría de *regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios* existentes ante la administración”¹⁵³. Entonces, el análisis de las facultades otorgadas no puede partir de un concepto amplio de las expresiones “regulación”, “procedimiento” o “trámite”, sino que estas deben ser delimitadas de forma estricta, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

105. En el presente asunto, la Corte ha evidenciado que el parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 asignó una competencia al Ministerio de Salud, que parte de estudiar y fijar las zonas o sectores que requieren de los servicios de farmacias y droguerías y, con base en ello, expedir los permisos de apertura o de traslado de establecimientos.

106. De acuerdo con los demandantes, el Ministerio Público¹⁵⁴ y uno de los intervinientes¹⁵⁵, el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias tuvo lugar porque el presidente de la República derogó una competencia administrativa, pese a que la habilitación le permitía suprimir o reformar únicamente trámites, regulaciones o procedimientos. Sobre este punto, la Sala considera que las definiciones de trámite, regulación o procedimiento no necesariamente son excluyentes del concepto de competencia. En esta medida,

¹⁵¹ Artículo 5 de la Ley 489 de 1998: “Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”.

¹⁵² Cfr. Sentencia C-562 de 2015.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Afirmó que “la norma acusada suprimió tanto una competencia del Ministerio de Salud y Protección Social como un trámite administrativo” (folio 4).

¹⁵⁵ Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral.

una norma que instituya alguna gestión o servicio puede al mismo tiempo establecer una competencia administrativa o hacer parte de esta. En tal contexto, la modificación o eliminación de trámites, regulaciones o procedimientos también pueden conllevar la supresión de competencias.

107. El Consejo de Estado ha establecido que en derecho administrativo la competencia es la atribución constitucional, legal o reglamentaria que faculta a una autoridad administrativa para tomar una decisión, lo cual se asemeja a la capacidad jurídica que se reconoce a los particulares en el derecho privado¹⁵⁶. Ha señalado que “las normas que fijan competencias *deben ser expresas, claras y anteriores* a la expedición del acto administrativo de que se trate”¹⁵⁷. Además, “la competencia administrativa se determina a partir de la identificación de funciones, deberes, responsabilidades, obligaciones y facultades que le ha asignado el ordenamiento jurídico a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas”¹⁵⁸. En suma, las competencias delimitan el ámbito de acción de las autoridades.

108. A su turno, para efectos de la habilitación legislativa objeto de estudio, la Corte ha definido la *regulación* como un reglamento de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema¹⁵⁹, el *procedimiento* como el modo secuencial de ejecutar algunas cosas¹⁶⁰ y el *trámite* como una serie de diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión¹⁶¹, el cual supone superar un conjunto de pasos¹⁶². En este contexto, *las regulaciones, procedimientos y trámites pueden terminar radicando competencias en las autoridades administrativas*. Así, cuando el legislador establece, por ejemplo, un trámite de expedición para la licencia de conducción en cabeza de alguna autoridad, le confiere una competencia a dicha entidad para adelantar tales diligencias.

109. En tal contexto, el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias no está dado necesariamente en la supresión de una competencia administrativa. En otras palabras, la modificación o eliminación de regulaciones, procedimientos o trámites también puede conllevar la supresión de una competencia. En correspondencia con ello, no toda normativa que prevea una competencia es necesariamente una regulación en el contexto de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno nacional.

110. En esta oportunidad el legislador extraordinario incurrió en un desbordamiento del marco temático¹⁶³. En efecto, si bien el presidente de la República estaba autorizado para dictar normas con fuerza de ley tendientes a suprimir o reformar trámites, procedimientos o regulaciones innecesarias en la administración pública, *no podía modificar las reglas bajo las cuales se determinaban los permisos de apertura y traslado de las farmacias de acuerdo con su distribución geográfica*, según se ha explicado con base en la Sentencia C-997 de 2000.

¹⁵⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 2 de julio de 2020. Rad. 11001-03-25-000-2017-00032-00(0098-17).

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Sentencias C-562 de 2015, C-235 de 2014, C-016 de 2013, C-784 de 2012 y C-711 de 2012.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Sentencia C-745 de 2012.

¹⁶³ Sentencia C-562 de 2015.

111. Adicionalmente, *la disposición derogada no podía clasificarse como innecesaria*. En relación con la utilidad de la norma suprimida mediante el precepto acusado, la Corte reconoció en la Sentencia C-997 de 2000 que dicha disposición permitía “asegurar una cobertura oportuna y adecuada” por las droguerías. Precisó que tales establecimientos “deben estar al alcance de todas las personas” en razón de su función y habida cuenta de su importancia para la prevalencia del interés general, la vigencia del interés colectivo y la protección de la salud pública¹⁶⁴.

112. De conformidad con lo anterior, no sería viable concluir, sin más, que se trataba de una disposición superflua o irrelevante. Además, la propia norma derogada establecía que su finalidad consistía en que “las farmacias y droguerías no se aglutinen en los denominados sectores comerciales”. Por consiguiente, *lejos de contemplar atribuciones inútiles o trámites que desgastan a los interesados*, las atribuciones establecidas en el precepto legal derogado tenían finalidades claras y expresas justificables, por lo que dichas competencias no podían catalogarse de “innecesarias”.

113. Ahora bien, esta Corporación no desconoce que el presidente de la República tiene un margen de apreciación amplio para establecer si un trámite, regulación o procedimiento es innecesario¹⁶⁵. No obstante, ese ámbito interpretativo no es absoluto y está restringido por: (i) la dimensión teleológica de la norma habilitante¹⁶⁶ y (ii) la prohibición de “suprimir trámites necesarios que protegen derechos humanos”¹⁶⁷.

114. En esta oportunidad, el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 escapa del ámbito temático autorizado por la disposición que otorgó las facultades extraordinarias, como fue expuesto. De este modo, para determinar si un trámite es innecesario, este debe analizarse en el marco de la delegación legislativa conferida en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011. Esta disposición habilitante no puede entenderse en forma aislada, pues debe verificarse en función de la finalidad de la norma habilitante y del decreto ley expedido.

115. La finalidad del Decreto Ley 019 de 2012 es la de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que rigen a la administración pública¹⁶⁸. En contraste, las competencias que fueron derogadas por la norma acusada no obstaculizaban la gestión de los particulares ante la administración.

116. De este modo, la función atribuida al Ministerio de Salud referente *al estudio y fijación* de “los barrios, zonas, sectores y lugares” que preferencialmente requieren de los servicios de las farmacias, *no imponía, en sí misma, una limitación a la actividad de las personas naturales o jurídicas*. Por otra parte, la competencia relativa al otorgamiento de “los permisos de apertura o de traslado” de las droguerías, no se opone, por sí misma, a ninguno de los

¹⁶⁴ Sentencia C-997 de 2000.

¹⁶⁵ Sentencias C-562 de 2015 y C-745 de 2012.

¹⁶⁶ Sentencia C-562 de 2015.

¹⁶⁷ Sentencia C-249 de 2019. Cfr. C-744 de 2012.

¹⁶⁸ Artículo 1, Decreto Ley 019 de 2012.

principios constitucionales de la función administrativa. Al contrario, se trata de una atribución orientada a racionalizar la distribución de las farmacias en distintas zonas para evitar que se aglutinen y garantizar el cumplimiento de la función social de las droguerías.

117. En conclusión, la Corte encuentra que, al expedir los apartes acusados del artículo 136 del Decreto 019 de 2012, el Gobierno nacional incurrió en un exceso en las facultades extraordinarias contempladas en el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011. De una parte, la norma demandada no guarda una relación de conexidad teleológica con la ley habilitante, por cuanto no se relaciona con la lucha contra la corrupción administrativa, ni propende por la efectividad del control de la gestión pública. De otra, el precepto cuestionado no tiene un vínculo con la cláusula que otorgó la competencia legislativa delegada desde una perspectiva textual.

118. Adicionalmente, aunque la norma derogada otorgaba al Ministerio de Salud una función de planificación nacional en la distribución de farmacias o droguerías basada en las necesidades poblacionales, no solamente debe entenderse como un asunto de trámite o de procedimiento, al ocuparse también de aspectos de tipo sustancial, ya que comprende la garantía efectiva de derechos constitucionales (cfr. Sentencia C-997 de 2000).

119. Por lo anterior, el desbordamiento en el ejercicio de las competencias legislativas delegadas vulneró el artículo 150 numeral 10 de la Constitución y, por tanto, la norma acusada será declarada inexecutable.

La norma parcialmente acusada al derogar el parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 -con las modificaciones posteriores- desconoció materialmente la Constitución

120. De otra parte, aun cuando se pudiera sostener que al no superar la norma parcialmente acusada el cargo por exceso de las facultades extraordinarias resultaría suficiente para declarar su inexecutable, la Sala de todas maneras abordará el estudio del segundo cargo formulado con la finalidad de brindar una mayor claridad sobre el alcance de esta decisión.

121. En esta medida, se habrá de determinar si al expedirse el artículo 136, parcial, del Decreto Ley 019 de 2012, que derogó el parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado finalmente por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8ª de 1971, se desconoció los derechos a la salud, a la dignidad humana y a la protección de las personas vulnerables (arts. 1, 12, 13 y 49 CP), conforme se planteó en el acápite sobre problemas jurídicos.

122. La Corte concluirá que la disposición parcialmente demandada al derogar una norma que contenía una competencia expresa y específica en cabeza del Ministerio de Salud para regular la distancia mínima entre farmacias o droguerías, vulneró principalmente el derecho a la salud, al restringir desproporcionadamente el acceso y disponibilidad de los medicamentos, particularmente en sujetos vulnerables.

123. Para llegar a esta conclusión, la Sala habrá de partir de la Sentencia C-997 de 2000, toda vez que examinó la constitucionalidad de la disposición

derogada por la norma acusada, para luego realizar algunas consideraciones adicionales que permitirán refrendar la inexecutable de la disposición acusada por desconocimiento material de la Constitución.

124. La norma parcialmente impugnada deroga una disposición legal que atribuye al Ministerio de Salud estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieren el servicio de farmacias y droguerías - para que no se aglutinen en los sectores comerciales-, teniendo en cuenta el número de habitantes del sector, su condición socio-económica y la proximidad con otro establecimiento similar, que una vez evaluados -tales factores- el organismo procederá a conceder o negar el permiso de apertura o traslado de establecimientos, de acuerdo con una distribución más racional y planificada, para que se cumpla la función social que corresponde por mandato de la ley.

125. La *relevancia constitucional* de la regulación de la distancia entre droguerías fue examinada y validada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-997 de 2000, al determinar la executable del parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8ª de 1971 -disposición derogada por la norma acusada-. En dicha ocasión coligió que la competencia administrativa para regular la distancia entre droguerías *no viola el derecho al trabajo, la libertad de empresa o la iniciativa privada y el derecho a la salud*, sino que, por el contrario, desarrolla los principios relativos a la prevalencia del bienestar general, la vigencia del interés colectivo y la protección estatal de la salud pública.

126. En relación con los artículos 25 y 333 de la Constitución sostuvo: “La Sala encuentra que con lo dispuesto en la norma no se está impidiendo ni obstaculizando arbitrariamente el ejercicio del derecho al trabajo ni mucho menos restringiendo la libertad de empresa o la iniciativa privada, ya que esos derechos -garantizados en la Constitución- no son absolutos. El del trabajo es a la vez una obligación social (art. 25 CP) y la libertad de empresa y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común, como lo establece el artículo 333 de la Constitución. La misma norma superior destaca que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, y añade que la ley determinará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social. Este prevalece sobre el privado, como resulta del artículo 1 de la Carta Política. Por el hecho de que, en aras de racionalizar el servicio de droguería y farmacia y de hacer una distribución más planificada y equitativa de este tipo de establecimientos -a fin de que no se concentren en determinados sectores, dejando sin cobertura a otros igualmente necesitados-, no se vulnera la Constitución. Tampoco cuando se asigna al Ministerio de Salud la función de autorizar la apertura o traslado de las droguerías, previo estudio del barrio o sector”.

127. Más adelante, respecto al artículo 49 de la Constitución en correspondencia con el artículo 333 del estatuto fundamental, manifestó: “cuando el artículo 49 CP consagra como una obligación del Estado la de garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la *salud*, debe entenderse que dentro de estos últimos conceptos se encuentra precisamente la obtención de los medicamentos necesarios para prevenir o curar una dolencia, los cuales son suministrados por las boticas, las que, por lo mismo, deben estar al alcance de todas las personas, de donde se desprende que su ubicación geográfica ha de responder a una

planeación, a un estudio previo del sector, que tenga en cuenta la proximidad o lejanía de otros establecimientos de la misma índole, para asegurar así una cobertura oportuna y adecuada. Y aunque esos establecimientos tienen un claro ánimo de lucro, no por ello deben ubicarse exclusivamente en sectores comerciales, pues es evidente que el bien común exige una cobertura general. El bien común, al que se refiere el mencionado artículo 333 de la Constitución, debe ser entendido, en su carácter prevalente, como la opción que más conviene, interesa y coadyuva al bienestar de la comunidad. El mismo artículo agrega que, para el ejercicio de toda actividad económica y para el desarrollo de la iniciativa privada, *nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley*, y es precisamente la ley la que establece ciertos requisitos previos al permiso y consagra, como facultad del Ministerio de Salud, la de efectuar un estudio anterior a la concesión de los permisos de apertura o traslado de farmacias y droguerías teniendo en cuenta los aspectos antes anotados”.

128. De esta manera, la Sentencia C-997 de 2000 concluyó que el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8ª de 1971 no contraría las normas constitucionales señaladas por el demandante, ni ninguna otra disposición.

129. Ahora bien, desde el punto de vista del *derecho comparado* la decisión de la Corte Constitucional concuerda con la de otros tribunales¹⁶⁹. Así, es pertinente destacar el criterio adoptado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) en la Sentencia del 1 de junio de 2010 (Asuntos acumulados C-570/07 y C-571/07). En dicha ocasión se estudió la legalidad de algunas medidas impuestas en materia de *concesión de autorizaciones de nuevas farmacias*, como la distancia mínima entre estas. Para su resolución aplicó un test para evaluar la razonabilidad de la medida, que comprendió su justificación y si resulta idónea para alcanzar la finalidad, siempre que no vaya más allá de lo necesario.

130. El Tribunal de Justicia consideró que “la protección de la salud pública puede *justificar* restricciones a las libertades fundamentales (...), entre las que figura la libertad de establecimiento (...). Concretamente, las restricciones a la libertad de establecimiento pueden estar justificadas por el objetivo de garantizar el abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad. (...) [L]os establecimientos e infraestructuras sanitarios pueden ser objeto de una planificación”¹⁷⁰.

131. En línea con ello refirió que el requisito de la distancia entre oficinas de farmacias “*permite*, por su propia naturaleza, evitar tal concentración y, así, distribuir las farmacias de una manera más equilibrada en el interior de una zona geográfica determinada. (...) [E]n consecuencia, el requisito relativo a la distancia mínima aumenta la certidumbre de los pacientes de que dispondrán de una farmacia próxima y, por consiguiente, de un acceso fácil y rápido a una

¹⁶⁹ En la legislación española, por ejemplo, se establece como competencia de las Comunidades Autónomas “[l]a planificación de las oficinas de farmacia y la distancia mínima entre ellas ‘teniendo en cuenta criterios geográficos y de dispersión de la población’ (art. 2, Ley 16/1997). Igualmente, disposiciones sobre criterios de distribución de las farmacias pueden encontrarse en las normas de Italia (Ley 475/1968), Portugal (Ley 26/2011) y Uruguay (art. 6.4, Decreto Ley 15703), entre otras.

¹⁷⁰ Añadió: “Esta puede comprender una autorización previa para el establecimiento de nuevos prestadores de asistencia, cuando resulta indispensable para colmar posibles lagunas en el acceso a las prestaciones sanitarias y para evitar una duplicidad de estructuras, de forma que se garantice una asistencia sanitaria adaptada a las necesidades de la población, que cubra la totalidad del territorio y que tenga en cuenta las regiones geográficamente aisladas o que de alguna u otra manera se hallan en situación desventajosa”.

atención farmacéutica apropiada. Podría considerarse que tales requisitos son tanto más necesarios cuanto que, por un lado, la administración de medicamentos puede ser urgente y, por otro, la clientela de las farmacias incluye a personas de movilidad reducida, como las personas de avanzada edad o gravemente enfermas. Así, el requisito relativo a la distancia mínima es complementario del referido a los módulos de población y, en consecuencia, puede contribuir a la realización del objetivo que consiste en distribuir las farmacias de manera equilibrada en el territorio nacional, garantizar así a toda la población un acceso apropiado a la atención farmacéutica y, por consiguiente, aumentar la seguridad y la calidad de abastecimiento de medicamentos a la población”¹⁷¹.

132. De otro lado, se han presentado dentro del ordenamiento jurídico colombiano nuevas regulaciones que, por tanto, resultan posteriores a la aprobación de la norma acusada (art. 136, Decreto Ley 019 de 2012) en virtud de las facultades extraordinarias.

133. Así, la Ley estatutaria 1751 de 2015¹⁷² establece que el derecho fundamental a la salud comprende, entre otros: el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud (art. 2); elementos esenciales e interrelacionados: accesibilidad¹⁷³, disponibilidad¹⁷⁴, calidad e idoneidad personal¹⁷⁵ y aceptabilidad (art. 6); y principios como la equidad¹⁷⁶, la oportunidad¹⁷⁷ y la progresividad¹⁷⁸ (art. 6).

134. De allí que para asegurar el goce efectivo de tales derechos el legislador estatutario estableció obligaciones para el Estado consistentes, entre otras, en el deber de abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que resulte en un daño en la salud. Así mismo, el deber de intervenir el mercado de medicamentos, dispositivos médicos e insumos en salud con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso, asegurar la calidad de los mismos o en

¹⁷¹ La doctrina ha considerado que la regulación del régimen jurídico de las farmacias puede encuadrarse en dos grandes categorías. Algunos ordenamientos condicionan la apertura de estos establecimientos a una ordenación predeterminada a partir de criterios demográficos o geográficos, mientras que otros Estados prescinden de esta clase de requisitos para permitir el funcionamiento de las droguerías. Ver: Pérez Gálvez, Juan Francisco. (2010). Libertad de establecimiento de farmacias en la Unión Europea. Revista de derecho (Valparaíso), (35), 361-406.

¹⁷² “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”. Dicha ley (proyecto estatutario) fue examinada en la Sentencia C-313 de 2014.

¹⁷³ “Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información”.

¹⁷⁴ “El Estado deberá garantizar la existencia de servicios y tecnologías e instituciones de salud, así como de programas de salud y personal médico y profesional competente”.

¹⁷⁵ “Los establecimientos, servicios y tecnologías de salud deberán estar centrados en el usuario, ser apropiados desde el punto de vista médico y técnico y responder a estándares de calidad aceptados por las comunidades científicas (...)”.

¹⁷⁶ “El Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección”.

¹⁷⁷ “La prestación de los servicios y tecnologías de salud deben proveerse sin dilaciones”.

¹⁷⁸ “El Estado promoverá la correspondiente ampliación gradual y continua del acceso a los servicios y tecnologías de salud, la mejora en su prestación, la ampliación de capacidad instalada del sistema de salud y el mejoramiento del talento humano, así como la reducción gradual y continua de barreras culturales, económicas, geográficas, administrativas y tecnológicas que impidan el goce efectivo del derecho fundamental a la salud”.

general cuando se pueda derivar una grave afectación de la prestación del servicio (art. 5).

135. De igual forma, la ley estatutaria en salud estableció en cabeza del Gobierno nacional una Política Farmacéutica Nacional -programática e integral- en la que se identifiquen las estrategias, prioridades, mecanismos de financiación, adquisición, almacenamiento, producción, compra y distribución de los insumos, tecnologías y medicamentos; política que estará basada en criterios de necesidad, calidad, costo efectividad, suficiencia y oportunidad (art. 23). Junto a esta política farmacéutica se dispuso el deber de garantizar la disponibilidad de servicios en zonas marginadas, al instituir que el Estado deberá garantizar la disponibilidad de los servicios de salud para toda la población en el territorio nacional, en especial, en las zonas marginadas o de baja densidad poblacional. La extensión de la red pública hospitalaria no depende de la rentabilidad económica, sino de la rentabilidad social. En zonas dispersas, el Estado deberá adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas, para garantizar opciones con el fin de que sus habitantes accedan oportunamente a los servicios de salud que requieran con necesidad (art. 24).

136. Conforme a lo anterior, la Sala procederá a examinar si resulta conforme a la Constitución, esto es, a los derechos a la salud, a la dignidad humana y a la protección de personas vulnerables, que el Ejecutivo *haya derogado la competencia* que la ley había conferido al Ministerio de Salud para regular la distancia entre droguerías en orden a los factores establecidos por la disposición derogada.

137. Para tal efecto, se procederá a realizar un *test de proporcionalidad* sobre la medida cuestionada, siguiendo los pasos jurisprudencialmente establecidos respecto al asunto involucrado¹⁷⁹. En esta oportunidad procede emplear una *intensidad estricta*¹⁸⁰ sobre la medida legislativa derogatoria por cuanto en el contexto del asunto la medida legislativa adoptada (a) compromete gravemente o impacta el goce efectivos derechos fundamentales como la salud en materia de acceso y disponibilidad de medicamentos -p. ej. zonas apartadas- y (b) puede afectar a sujetos de especial protección constitucional, como las personas de la tercera edad y en situación de discapacidad¹⁸¹. Ello, ligado a que la norma que se deroga por la disposición acusada había sido objeto de control de constitucionalidad y declarada ajustada a la Constitución en la Sentencia C-997 de 2000.

¹⁷⁹ En la Sentencia C-144 de 2015 se señaló que el principio de proporcionalidad “busca poner en relación de equilibrio dos o más institutos jurídicos que han entrado en contradicción”. Por su parte, en la C-695 de 2013 se indicó: “El test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza”.

¹⁸⁰ En *el test estricto* el juez debe valorar si: (i) la finalidad perseguida por la norma es imperiosa; (ii) si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, es decir, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma; y (iii) si “los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales; es decir si la medida es proporcional en sentido estricto”. De esta forma, la Corte ha aplicado el escrutinio fuerte cuando la medida (i) contiene una clasificación sospechosa; (ii) afecta a personas en condiciones de debilidad manifiesta o grupos discriminados o marginados; (iii) en principio, impacta gravemente un derecho fundamental; o (iv) crea un privilegio. Cfr. Sentencia C-029 de 2022, C-210 de 2021 y C-345 de 2019.

¹⁸¹ En la Sentencia T-237 de 2023 se sostuvo: “la Sala solo empleará la intensidad estricta del juicio, por cuanto considera que, en el contexto del caso y respecto del primer criterio, la edad de las personas mayores, sumado a que la medida se dirigió contra un grupo de especial protección constitucional y respecto de la garantía del derecho a salud, en su faceta de accesibilidad a servicios esenciales, exige que el nivel de intensidad del juicio a emplear por esta Corte sea el más fuerte”. Cfr. Sentencia C-022 de 2020.

138. Ingresando al juicio de proporcionalidad la Sala encuentra que (i) la finalidad perseguida por la norma finalmente no es imperiosa. Aunque inicialmente se podría sostener que la medida legislativa derogatoria (art. 136 parcial, Decreto Ley 019 de 2012) es una de las maneras con las cuales el presidente de la República busca cumplir el mandato de la ley habilitante (parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011) consistente en suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, así como evitar la corrupción administrativa y propender por la efectividad del control de la gestión pública, lo cual tendría como propósito constitucional el cumplimiento de los principios de la función administrativa como la celeridad, la economía, la eficacia y la moralidad (art. 209 CP); sin embargo, en esta decisión se ha podido establecer que el Ejecutivo excedió las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso (falta de conexidad teleológica, inexistencia de vínculo textual y no resultaba innecesaria), sin que se observe que la norma parcialmente acusada se articule con algún fin constitucional que resulte imperioso, ni menos el Gobierno nacional lo demostró.

139. Más bien, con la derogatoria del parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 por la norma demandada, el legislador extraordinario se apartó de los lineamientos consignados en la Sentencia C-997 de 2000, que habían validado constitucionalmente la competencia del Ministerio de Salud para regular la distancia mínima entre farmacias y droguerías (competencia específica), al responder adecuadamente a los derechos a la salud, al trabajo y a la libertad de empresa o la iniciativa privada, además de desarrollar los principios de prevalencia del bienestar general, vigencia del interés colectivo y protección estatal de la salud pública, entre otros. También se ha podido establecer que la Ley estatutaria 1751 de 2015 legitima la norma que se deroga por la disposición acusada, al prever, junto a la política farmacéutica, el deber de garantizar la disponibilidad de los servicios en zonas marginadas (arts. 23 y 24).

140. De esta forma, la Corte constata que la norma expedida por el Ejecutivo no atiende a una finalidad constitucional y menos imperiosa, por lo que al no cumplirse el primer paso del test de proporcionalidad llevaría por sí mismo a la inexecutable material de la disposición demandada.

141. Ahora bien, de admitirse la existencia de una finalidad imperiosa bajo el argumento que el presidente de la República busca inicialmente cumplir el mandato de la ley habilitante, ya descartado con esta decisión al examinarse el primer cargo, es factible sostener que se incumplen los subsiguientes pasos del juicio de proporcionalidad. En efecto, el medio escogido no sería efectivamente conducente para lograr las finalidades propuestas, porque la derogatoria de la competencia para regular la distancia entre las droguerías no llevan a alcanzar objetivo constitucional alguno, al no promover su obtención. Por el contrario, se desconocen esencialmente el derecho a la salud, al obstaculizar el acceso y disponibilidad de medicamentos, por ejemplo, en zonas apartadas, a través de una distribución equitativa, oportuna y progresiva, particularmente en relación con personas vulnerables, que terminan por privar al Estado de una herramienta importante para cumplir sus obligaciones en materia de política farmacéutica nacional.

142. Tampoco resultaría necesario para alcanzar la finalidad propuesta. No es indispensable desregular la distancia entre las droguerías, ya que resulta contraproducente impedir que se tomen medidas en materia de distribución de medicamentos para asegurar la accesibilidad y disponibilidad, en lugares en que hace falta la prestación del servicio, para la garantía de los derechos de la población. Ello tornaría la medida en desproporcionada al desproteger en alto grado los derechos fundamentales a la salud, a la dignidad y a la protección de las personas vulnerables. De allí que el Estado se debe abstener de afectar el goce efectivo del derecho a la salud, de adoptar decisiones que lleven a su deterioro y de realizar cualquier acción u omisión que pueda menoscabar la salud. Con la medida cuestionada el Estado perdió una valiosa herramienta para asegurar la efectividad del derecho a acceder y disponer de medicamentos de forma fácil y cercana a los usuarios del servicio, particularmente en las personas con movilidad reducida que tienen enfermedades y no cuentan con recursos para transportarse. Además, no se advierten beneficios con la medida adoptada, pues se elimina la competencia para definir las distancias entre farmacias o droguerías, aspecto que, como se ha explicado, tiene relación estrecha con el derecho fundamental a la salud.

143. Finalmente, esta Corporación ha expresado que de ordinario la declaratoria de inexecutable de una disposición tiene efectos hacia el futuro (*ex nunc*)¹⁸².

Efectos de la decisión de inexecutable: reviviscencia de la norma derogada y definición de regulación administrativa vigente

144. En reiterada jurisprudencia la Corte ha destacado que la reviviscencia es el fenómeno jurídico en virtud del cual una “norma derogada por una ley posteriormente declarada inexecutable se reincorpora al ordenamiento jurídico”¹⁸³. También, ha explicado que la reviviscencia no constituye un efecto inmediato de las decisiones de inexecutable, dado que aquella requiere constatar: “(i) la necesidad de la reincorporación de las normas derogadas con el objeto de (a) evitar vacíos normativos, (b) prevenir afectaciones o vulneraciones a derechos fundamentales y (c) garantizar la seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional; y (ii) la constitucionalidad de las disposiciones que van a revivir”¹⁸⁴.

145. En el asunto bajo examen, a partir de la declaratoria de inexecutable parcial del artículo 136 del Decreto Ley 019 de 2012, esta Corporación concluye que *se configura el fenómeno de la reviviscencia* del párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, con fundamento en las siguientes razones.

146. *Necesidad de reincorporación de las normas derogadas*. Es pertinente resaltar que esta Corporación ha acudido a la reviviscencia de las normas anteriores en decisiones en las que ha declarado la inexecutable de disposiciones del Decreto 019 de 2012¹⁸⁵. En el presente asunto, para este

¹⁸² Cfr. Sentencia C-219 de 2019.

¹⁸³ Sentencias C-209 de 2023, C-237 de 2022, C-113 de 2022, C-394 de 2020, C-286 de 2014 y C-402 de 2010.

¹⁸⁴ Sentencias C-209 de 2023 y C-237 de 2022.

¹⁸⁵ En la Sentencia C-744 de 2012 se señaló que la declaratoria de inexecutable del artículo 137 del Decreto Ley 019 de 2012 conducía al restablecimiento del artículo 26 de la Ley 361 de 1997. Asimismo, en la C-562 de 2015 se declaró inexecutable parcialmente el artículo 109 del Decreto Ley 019 de 2012 en tanto derogaba el artículo 11 de la Ley 37 de 1990. Por lo tanto, dispuso la reincorporación de dicha norma al ordenamiento jurídico.

Tribunal, la reviviscencia de la norma derogada (i) evita el vacío normativo que se ocasionó con la supresión de las competencias asignadas al Ministerio de Salud para determinar los sectores en los que deben ubicarse las droguerías y otorgar permisos para su funcionamiento. Además, (ii) contribuye a preservar la supremacía constitucional¹⁸⁶, en tanto el ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias debilita la institucionalidad y atenta contra la separación de poderes¹⁸⁷. De igual manera, (iii) la disposición derogada previene afectaciones a bienes jurídicos importantes como el derecho fundamental a la salud, a partir de la distribución geográfica racional y planificada de las farmacias y droguerías, para garantía del acceso y disponibilidad oportuna, efectiva y equitativa a los medicamentos, y de los sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, según se ha explicado ampliamente en esta decisión¹⁸⁸.

147. Por lo tanto, se advierte que la reincorporación del precepto derogado al ordenamiento jurídico es un imperativo para efectos de salvaguardar los derechos y principios constitucionales.

148. *Definición por el Ministerio de Salud de la regulación administrativa vigente.* A continuación, se presenta en el siguiente cuadro la sucesión normativa legal y reglamentaria relacionada con la *disposición derogada*, a efectos de brindar mayor claridad sobre la reglamentación vigente y la norma legal que fundamenta su expedición.

Norma legal	Norma reglamentaria expedida	Fundamento legal
Art. 10 ¹⁸⁹ , Ley 23/62 ¹⁹⁰		
Parág. 3 ¹⁹¹ , art. 1, Ley 47/67 ¹⁹² (modifica y, con ello, adiciona este parág.)		

¹⁸⁶ Sentencia C-744 de 2012. En esta providencia se justificó la reviviscencia de la norma vigente previamente a partir del “apuntalamiento de la supremacía de la Constitución, que en general no puede admitir efectos de disposiciones que le sean contrarias”.

¹⁸⁷ Sentencia C-161 de 2024.

¹⁸⁸ Se debe anotar que ante el Congreso de la República se planteó inicialmente la necesidad de una regulación de la distancia entre las droguerías (proyecto de ley 031 de 2016, Cámara). En la exposición de motivos se expuso la necesidad de revivir la disposición derogada por la norma acusada ya que “no existe disposición alguna que asigne funciones o competencias a las autoridades nacionales o territoriales en materia de distancias entre establecimientos farmacéuticos dentro de las áreas urbanas”. Cfr. Gaceta del Congreso 1141 de 15 de diciembre de 2016.

¹⁸⁹ “Para los efectos de la presente Ley se denominan con el nombre de Farmacia-Droguerías aquellos establecimientos que se dediquen a la venta de drogas oficinales, de especialidades farmacéuticas, al despacho de fórmulas magistrales y al cuidado y venta de barbitúricos y estupefacientes, con las limitaciones que la ley impone al respecto. Parágrafo. Toda Farmacia-Droguería para su normal funcionamiento debe estar dirigida por un químico farmacéutico o un farmacéutico titulado o licenciado, en legal ejercicio de su profesión”.

¹⁹⁰ “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de químico farmacéutico, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁹¹ “Para que las farmacias-droguerías y boticas no se aglutinen en los denominados sectores comerciales, el Ministerio de Salud Pública procederá a estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieren tal servicio en función del número de habitantes, condiciones socio-económicas, proximidad de un establecimiento a otro, etc., con el objeto de expedir en el futuro los permisos de apertura o de traslado de tales establecimientos, de acuerdo a una distribución más racional y planificada en procura de que se cumpla la función social a que están determinadas por mandato de la ley”.

¹⁹² “Por medio de la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 23 de 1962, se crea la Carrera Intermedia de Regente de Farmacia, y se dictan otras disposiciones”.

Parág. 2 ¹⁹³ , art. 1, Ley 8/71 ¹⁹⁴ (modifica parág. 3)	Decreto 1950 de 1964 ¹⁹⁵ , expedido por el presidente de la República	En uso de sus facultades constitucionales y legales
	Resolución 010911 de 1992 ¹⁹⁶ , expedida por el Ministerio de Salud	En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por la Ley 8 de 1971. Por ejemplo, el artículo 5 señala: “Para la aprobación de apertura o traslado de Droguerías o Farmacias Droguerías en todo el territorio nacional, deberá existir una <i>distancia mínima de ciento cincuenta (150) metros lineales</i> a la redonda entre la droguería solicitante vía droguería más cercana”.
	Decreto 2200 de 2005 ¹⁹⁷ , expedido por el presidente de la República	En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del <i>artículo 189 de la Constitución Política</i> , la <i>Ley 23 de 1962</i> y demás normas que la desarrollan o modifican, el numeral 42.3 del artículo 42 ¹⁹⁸ de la <i>Ley 715 de 2001</i> y el literal c) del artículo 154 ¹⁹⁹ de la <i>Ley 100 de 1993</i>
	Decreto 3554 de 2008 ²⁰⁰ , expedido por el presidente de la República	En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en especial las conferidas por el numeral 11 de <i>artículo 189 de la Constitución Política</i> , la <i>Ley 23 de 1962</i> y demás normas que la desarrollan o modifican, el numeral 42.3 del artículo 42 de la <i>Ley 715 de 2001</i> y el literal c) del artículo 154 de la <i>Ley 100 de 1993</i> Por ejemplo, el artículo 12 señala: “Para la aprobación de apertura o traslado de un establecimiento farmacéutico minorista, en todo el territorio nacional, sin excepción alguna, deberá existir entre el establecimiento farmacéutico minorista solicitante y el establecimiento farmacéutico minorista más cercano una distancia mínima de setenta y cinco (75) metros lineales”.
	Decreto 780 de 2016 ²⁰¹ , expedido por el presidente de la República	En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política ²⁰²

¹⁹³ “El parágrafo 3º de la Ley 47 de 1967, quedará así: Para que las Farmacias y Droguerías no se aglutinen en los denominados sectores comerciales, el Ministerio de Salud procederá a estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieren tal servicio en función del número de habitantes, condiciones socio-económicas, proximidad de un establecimiento a otro, con el objeto de expedir en el futuro los permisos de apertura o de traslados de tales establecimientos, de acuerdo con una distribución más racional y planificada en procura de que se cumpla la función social a que están determinadas por mandato de la ley”.

¹⁹⁴ “Por medio de la cual se modifica el numeral b) y los párrafos 2o. y 3o. del artículo 1o. y el artículo 4o. de la Ley 47 de 1967”.

¹⁹⁵ “Por el cual se reglamenta la Ley 23 de 1962, sobre ejercicio de la profesión de Químico-Farmacéutico, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁹⁶ “Por la cual se determinan los requisitos para apertura y traslado de las Droguerías o Farmacias Droguerías”.

¹⁹⁷ “Por el cual se reglamenta el servicio farmacéutico y se dictan otras disposiciones”.

¹⁹⁸ “Competencias en salud por parte de la Nación”.

¹⁹⁹ “Intervención del Estado”.

²⁰⁰ “Por el cual se modifica el artículo 12 del Decreto 2200 de 2005”.

²⁰¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”.

²⁰² Modifica el artículo 12 del Decreto 2200 de 2005, el cual queda así: “Apertura o traslado de establecimientos farmacéuticos minoristas. Para la aprobación de apertura o traslado de un establecimiento farmacéutico minorista, en todo el territorio nacional, sin excepción alguna, deberá existir entre el establecimiento farmacéutico minorista solicitante y el establecimiento farmacéutico minorista más cercano una distancia mínima de setenta y cinco (75) metros lineales.”

149. Sobre el alcance y la vigencia de estas disposiciones, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto 2107 del 23 de agosto de 2012, al resolver una consulta relacionada con la competencia del Ministerio de Salud respecto a la ubicación de las farmacias o droguerías afirmó que (i) en correspondencia con la Sentencia C-997 de 2000 que trae a colación el artículo 333 de la Constitución en el sentido que para el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos “*sin autorización de la ley*”, en el caso estudiado la competencia que las leyes establecieron (23/62, 47/67 y 8ª/71) corresponden a la asignación expresa de una competencia administrativa. De ahí que el artículo 136 del Decreto Ley 019 de 2012 suprimió de manera expresa y clara una competencia del Ministerio de salud.

150. A su vez, el concepto señala que la revisión de las leyes 100 de 1993 y 715 de 2001 permite concluir que no existe disposición alguna que asigne competencia a las autoridades nacionales o territoriales en materia de distancias entre establecimientos farmacéuticos, ni tampoco se pueden deducir, pues “el ordenamiento jurídico constitucional no admite competencias implícitas y tampoco la restricción de los derechos de los ciudadanos, como la libre competencia y la iniciativa privada, por normas distintas a la ley”. Además, ante la pregunta de si podría el Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud, en adelante mediante regulación, establecer mínimos y máximos de droguerías en el país, respondió que no, ya que las normas vigentes *no asignan ni al Ministerio de Salud ni al Gobierno nacional la competencia para regular las distancias entre las farmacias*.

151. Estos elementos de juicios adicionales le permiten a la Corte recabar que la norma legal derogada por la disposición parcialmente impugnada había asignado una *competencia expresa y específica al Ministerio de Salud sobre temas operativos*, esto es, estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieran servicios de farmacias y droguerías en función de algunas variables como el número de habitantes, las condiciones socio económicas y la proximidad de un establecimiento, con la finalidad de expedir los permisos de apertura o de traslado de tales establecimientos, en procura del cumplimiento de una función social.

152. No es claro ni evidente que otras normas legales hubieren suprimido, por sí mismas, la disposición que asigna o adjudica una competencia de carácter específica o que llevaran a entender la no necesidad de su atribución legal. Menos podrían normas de carácter reglamentario modificar competencias de orden legal y concreta, como la prevista en el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962. Es de anotar que no se puede pretender abarcar la expedición de futuras regulaciones normativas (incluida la estatutaria, distinguiendo su naturaleza y alcance general), toda vez que la aprobación de la norma acusada lo fue en el año 2012 (Decreto Ley 019) y en relación con los parámetros de la ley habilitante.

153. Ahora bien, dado que como se ha explicado se expidieron *diversas regulaciones administrativas* por el Ministerio de Salud, así como por el Gobierno nacional sobre la materia involucrada, con base no solamente en el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962 -norma específica-, sino

también de las leyes 100 de 1993 y 715 de 2001 -normas generales de intervención del Estado-; la Sala con la finalidad de otorgar una mayor claridad sobre la normatividad reglamentaria que quedaría vigente en virtud de la reincorporación de la norma legal derogada, otorgará al Ministerio de Salud el término de treinta (30) días, para definir cuál de las regulaciones administrativas expedidas en desarrollo de la norma legal revivida quedaría vigente.

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 inexecutable las expresiones “el párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971; y”, contenidas en el artículo 136 del Decreto Ley 019 de 2012, por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias y vulneración del derecho a la salud.

Segundo. Disponer la reviviscencia del párrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971. El Ministerio de Salud, dentro del término de treinta (30) días, procederá a definir cuál de las regulaciones administrativas expedidas en desarrollo de la norma legal revivida queda vigente.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General