

COMUNICADO No. 22

Mayo 27 y 28 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LOS HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, POR CUMPLIR LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CARTA POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

I. EXPEDIENTE RE-239 - SENTENCIA C-150/20 (mayo 27)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 458 DE 2020 (22 de marzo)

Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

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

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

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento,

monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que según el Reporte 61 de la Organización Mundial de la Salud del 20 de marzo de 2020 a las 23:59 horas [disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situationreports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=f201f85c_2], con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global habían 266.073 casos de contagio confirmados y 11.184 personas fallecidas a causa de la pandemia.

Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 21 de marzo de 2020 a las

9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 196 casos de contagio confirmados.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que el Decreto 417 de 2020 determinó la necesidad de autorizar al Gobierno nacional para realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas (i) Familias en Acción, (ii) Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y (iii) Jóvenes en Acción, con el objetivo de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Que, por lo tanto, el monto de los recursos adicionales referidos en el considerando anterior corresponderá al valor actual de la respectiva transferencia condicionada y será girado por la misma entidad responsable de administrar cada programa social de asistencia a la población vulnerable.

Que, en el mismo sentido, el Decreto 417 de 2020 señaló la necesidad de implementar la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA a favor de la población más vulnerable.

Que dicha compensación del IVA se encuentra prevista en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, reglamentada mediante el Decreto 419 de 2020, la cual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, debe ser modificada con el fin de lograr su implementación expedita, y así mitigar la vulnerabilidad económica de los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional que se han visto afectados por los efectos de la pandemia COVID-19.

Que, en atención a lo anterior, y con el fin de acelerar la entrega de la referida compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, resulta necesario que sea el Departamento Nacional de Planeación -DNP el encargado de expedir la resolución con el listado de beneficiarios de la compensación, pues dicho Departamento es el responsable de aplicar la metodología de focalización para el referido mecanismo y el encargado de administrar el principal instrumento de focalización individual y a nivel de hogar del gasto social denominado Sisbén.

Que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, en su calidad de encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal,

determinará el monto de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por medio del Decreto 417 de 2020, se autoriza al Gobierno nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Artículo 2. Beneficiarios y monto de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA. Para efectos de la aplicación del artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y del Decreto 419 de 2020, durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, el Departamento Nacional de Planeación - DNP será la entidad encargada de determinar el listado de los hogares o personas más vulnerables, quienes serán los beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, y el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS determinará el monto de dicha compensación.

Artículo 3. Tratamiento de información estadística. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) deberá suministrar la información recolectada en censos, encuestas y registros administrativos a las entidades del Estado responsables de adoptar las medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19, cuando estas lo solicitan para efectos de la implementación de las medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19, y únicamente podrá utilizarse para ese fin.

Parágrafo 1. La reserva legal contenida en el artículo 5 de la Ley 79 de 1993 no le será aplicable a las entidades que soliciten información en los términos del inciso anterior. Sin embargo, dicha reserva les será trasladada a las entidades receptoras de la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Parágrafo 2. La disposición contenida en el presente artículo estará vigente durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, cuya copia auténtica fue remitida a esta Corporación el 24 de marzo siguiente por parte de la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, acatando lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 del Texto Superior, en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991.

En Auto del 30 de marzo de 2020, el Magistrado Sustanciador resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. En la misma providencia ordenó además comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a todos los ministros que suscribieron el texto contentivo del mencionado decreto, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender su constitucionalidad.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, caracterizados los fundamentos y alcances del control judicial de los decretos expedidos al amparo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y reiterada la jurisprudencia sobre los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de instrumentos normativos, la Corte procedió a decidir sobre la exequibilidad del decreto legislativo sometido a revisión.

En primer lugar, revisado el texto contentivo del Decreto Legislativo 458 de 2020, la Sala Plena constató que aquel cumple a cabalidad con los requisitos de forma, pues: (i) se firmó por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; (ii) se dictó en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 417 de 2020, el cual fue a su vez declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020, y se expidió dentro del término de vigencia del estado de excepción; y, finalmente, (iii) se encuentra brevemente motivado con las razones y causas que justificaron su expedición. Por lo demás, teniendo en cuenta que la copia auténtica de la norma bajo estudio fue enviada a esta Corporación dos días después de promulgada, se aclaró que esta circunstancia no derivaba en una condición de validez propiamente dicha ni anulaba la competencia de la Corte, entre otras razones, por la consideración de que el control constitucional que ejerce sobre los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias, es integral, automático u oficioso.

En segundo término, y a partir del análisis sobre el contexto de expedición, contenido y alcance del Decreto 458 de 2020, el pleno de la Corporación adelantó el examen material respectivo, arribando a la conclusión según la cual, las medidas allí adoptadas, contenidas en los artículos 1º, 2º y 3º, satisfacen plenamente los requerimientos que se desprenden de la propia Constitución (art. 215) y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), en cuanto buscan evitar la grave afectación del derecho al mínimo vital de la población más vulnerable del país que por efecto de la pandemia del coronavirus ha visto comprometida la satisfacción de sus necesidades básicas por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades comerciales o laborales, conforme lo prevé el propio Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia.

Así, mientras en el caso de los artículos 1º y 2º se trata de disposiciones que coadyuvan a canalizar los recursos mediante el uso de programas de asistencia a la población vulnerable, en el caso del artículo 3º se trata de una disposición que habilita la utilización de información reservada del DANE para permitirle a las entidades del Estado responsables de adoptar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19, caracterizar de mejor manera el nivel socioeconómico de los potenciales beneficiarios de las transferencias monetarias, cuya focalización centrada en los más vulnerables encuentra claro soporte de principio en los postulados que orientan el Estado Social de Derecho, atendiendo especialmente a las graves afectaciones que la pandemia ha ocasionado en los más débiles. Particularmente, en relación con el manejo de la información reservada, la Corte destacó que esta preceptiva, si bien permite que las entidades competentes accedan a dicha información, lo hace únicamente en cuanto ello sea necesario para atender las consecuencias de la pandemia, y con ese exclusivo propósito y alcance, de manera que en el manejo de la información deban someterse a los principios de la ley de habeas data y las condiciones específicas que fija el decreto legislativo.

En ese orden de ideas, la puesta en marcha de los mecanismos ya referidos permite atender de manera ágil e inmediata la grave situación calamitosa en materia sanitaria, así como enfrentar los complejos impactos negativos en el orden económico y social que perturban y amenazan en forma grave e inminente el ejercicio de múltiples derechos fundamentales, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifican otros intereses de naturaleza constitucional. Ello, bajo la consideración de que las propias normas objeto de escrutinio prevén mecanismos de autorregulación, pues tienen un alcance temporal y transitorio, dado que están llamadas a cumplirse por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por medio del Decreto 417 de 2020 (Art. 1º), durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país (Art. 2º) y mientras esté vigente la emergencia sanitaria (Art. 3º).

Por último, en lo que tiene que ver con el artículo 4º del precitado decreto, el pleno de la Corporación consideró que aquel no ofrecía problema alguno de constitucionalidad, ya que hacía referencia a la vigencia del decreto, aspecto analizado en el punto correspondiente al cumplimiento de los requisitos de forma.

3. Decisión

Con fundamento las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional resolvió declarar la exequibilidad del Decreto 458 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

4. Aclaraciones y salvamento parcial de voto

La Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** apoyó la exequibilidad y la finalidad general del Decreto porque está orientado a ayudar a los hogares de todo el país en situación de pobreza. No obstante, salvó parcialmente el voto ante la negativa mayoritaria de la Sala Plena de condicionar la exequibilidad del artículo 3, que permite acceder a la información personal de todos los colombianos que reposa en el DANE a todas las entidades del Estado responsables de adoptar las medidas para el control y la mitigación del coronavirus.

A juicio de la Magistrada, el artículo 3 emitido dentro de las facultades excepcionales que la Constitución le concede de forma temporal al Gobierno (Art. 215) sobrepasa la órbita de la adecuación y la proporcionalidad. Considera, además, que se debió aplicar un control estricto de los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción que permitieran condicionar la exequibilidad. La cláusula del artículo 3 es etérea e indeterminada y debió circunscribirse exclusivamente al objeto del Decreto del cual emana, es decir *“... a la adopción de medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional”* y no de forma indeterminada permitir el acceso a todas *“las entidades”* que le soliciten información al DANE *“... para la mitigación del coronavirus”*. Así, la norma pone en riesgo los derechos fundamentales a la intimidad y al habeas data de los ciudadanos que no entran dentro de la categoría *“pobreza”*.

Adicionalmente, la indeterminación temporal de la norma al *“tiempo que dure la emergencia sanitaria”* y no la emergencia económica de la cual proviene es altamente problemática en lo que concierne al acceso a información reservada por parte de entidades ajenas a los objetivos de las medidas del Decreto. Esto se traduce en que la información podría ser utilizada para múltiples fines diferentes a los previstos en el objeto del Decreto ley revisado por la Corte. En suma, la norma establece una carta blanca inadecuada y desproporcionada que expone a un riesgo innecesario la información sensible de millones de colombianos.

Por lo expuesto, se debió modular el fallo limitando el acceso a la información no sólo en el contenido (hogares en situación de pobreza), sino también restringiendo el acceso a la información exclusivamente a las entidades públicas encargadas de dar cumplimiento a las medidas previstas en el Decreto ley sometido a revisión.

Los Magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**, **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclararon su voto en relación con el alcance que debe tener el control de constitucionalidad de los decretos de emergencia, teniendo en cuenta el ámbito de competencia del Gobierno para adoptar medidas de excepción que le permitan enfrentar y conjurar los efectos producidos por una crisis. Por su parte, el Magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto respecto de la parte considerativa de la providencia.

En su aclaración de voto, el Magistrado **ROJAS RÍOS** expresó que el control en los juicios en materia de Decretos Extraordinarios debe ser estricto, dado que no se ejerce la deliberación democrática en su adopción y esto trae de consuno riesgo en los derechos fundamentales cuya guarda se ha confiado a la Corte. Explicó que, aun cuando el Decreto 458 de 2020 es exequible, lo cierto es que en los juicios de ausencia de arbitrariedad, necesidad y proporcionalidad i) debió analizarse la validez de la suspensión de las condicionalidades en los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor para advertir que, dadas las dificultades propias generadas por el COVID-19, no resultaba constitucionalmente admisible restringir el traslado monetario al cumplimiento de las exigencias ordinarias para proceder a realizar las transferencias monetarias; y además ii) era necesario señalar que dadas las deficiencias en el tratamiento de la información de los programas como Familias en Acción, que incluso la propia jurisprudencia constitucional ha resuelto - entre otras en las sentencias T-139/2013, T-954/2014 y T-362 de 2015 - era indispensable que en la parte motiva quedara claro que solo se habilita su acceso y manejo a las entidades públicas encargadas de tomar las medidas de control y mitigación del COVID 19.

A juicio del Magistrado **ROJAS**, para que las transferencias monetarias no condicionadas lleguen a los sectores más vulnerables y se disminuyan los errores de exclusión en estos programas, es necesario mantener actualizadas las bases de datos y por eso lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 458 de 2020 es compatible con la Constitución; no obstante, al ser una medida amplia, que podría representar riesgos en relación con el derecho a la intimidad, lo propio era enfatizar que debe existir una estricta relación directa entre la información que se solicita y la implementación de las medidas relacionadas con las transferencias económicas en época del brote, así como mantenerse la reserva por parte de la entidad que reciba la información.