

LA CORTE DECLARÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL ESTABLECIDA MEDIANTE EL DECRETO 519 DE 2020 CON DESTINO AL FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS, DIRIGIDO A FORTALECER EL SISTEMA DE SALUD, BRINDAR APOYO A LA POBLACIÓN DESPROTEGIDA Y CONTRARRESTAR LA AFECTACIÓN DE LA ESTABILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL. NO OBSTANTE, LA LIQUIDACIÓN DISPUESTA COMO MEDIDA DE EXCEPCIÓN RESULTA INCONSTITUCIONAL, HABIDA CONSIDERACIÓN QUE CORRESPONDE A FACULTADES ORDINARIAS DEL GOBIERNO NACIONAL

II. EXPEDIENTE RE-263 - SENTENCIA C-170/20 (junio 10)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 519 DE 2020
(abril 05)

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere 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, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de 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 Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente

(sic) 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 estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

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 COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID19.

⁶ Decreto 111 de 1996.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República (sic) 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 (sic), 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 el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia. Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 5 de abril de 2020 35 muertes y 1485 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (725), Cundinamarca (52), Antioquia (172), Valle del Cauca (196), Bolívar (45), Atlántico (51), Magdalena (12), Cesar (16), Norte de Santander (25), Santander (12), Cauca (12), Caldas (16), Risaralda (37), Quindío (23), Huila (34), (15), Meta (14), Casanare (2), San Andrés y Providencia (2), Nariño (6), Boyacá (13), Córdoba (3), Sucre (1) y La Guajira (1). Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 6 de abril de 2020 a las 03:45 GMT-5, - Hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,174,855 casos, 64,471 fallecidos y 209 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

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 (sic) adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el « EL COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas afirma que «[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...].

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del

virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone (sic) de un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

Que la Organización Internacional del Trabajo - OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados (sic) por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.»

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, «Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto de la Nación para la fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación», precisó que: «La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. [...] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que

las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.» Que de conformidad con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, fortalecer el sistema de salud para que garantice las condiciones necesarias de atención y prevención del Coronavirus COVID-19, así como contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia.

Que el artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto dispone que: «Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.»

Que para efectos de concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno nacional busca implementar para conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia COVID-19, se hace necesario aprobar créditos adicionales y realizar traslados, distribuciones, y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación del 2020, en el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional mediante el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019. Que de conformidad con el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y el artículo 3 de la Ley 2008 de 2019, constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (sic). Los fondos sin personería jurídica estarán

sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la respectiva ley anual de presupuesto y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.

Que en virtud de las medidas adoptadas en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, mediante la expedición del Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto es atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Que el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno para dictar el Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, y prevé que el decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto. Que para adoptar las medidas para hacer frente a la emergencia y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos se requiere contar con autorizaciones amplias y suficientes en relación con el cupo de endeudamiento de la Nación, de forma que se permita acceder a distintas fuentes de financiamiento y garantizar la disponibilidad de recursos para financiar las apropiaciones presupuestales.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

TITULO I

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ARTICULO 1. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de QUINCE BILLONES CIENTO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$15.100.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CONCEPTO	VALOR
I- INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	\$ 15.100.000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	\$15.100.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	\$ 15.100.000.000.000

ARTÍCULO 2. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de QUINCE BILLONES CIENTO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$15.100.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
-------------	--------------	----------	--------------------	---------------------	-------

SECCIÓN 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		\$15.100.000.000.000		\$15.100.000.000.000	
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN		\$15.100.000.000.000		\$15.100.000.000.000	
TOTAL ADICIÓN		\$15.100.000.000.000		\$15.100.000.000.000	

ARTICULO 3. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de QUINCE BILLONES CIENTO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$15.100.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020**

CONCEPTO	VALOR
----------	-------

I- INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	\$ 15.100.000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	\$15.100.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	\$ 15.100.000.000.000

ARTÍCULO 4. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020, en la suma de QUINCE BILLONES CIENTO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$15.100.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
-------------	--------------	----------	--------------------	---------------------	-------

SECCIÓN 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		\$15.100.000.000.000		\$15.100.000.000.000	
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN		\$15.100.000.000.000		\$15.100.000.000.000	
TOTAL ADICIÓN		\$15.100.000.000.000		\$15.100.000.000.000	

ARTICULO 5. ANEXO. El presente decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto.

TITULO II
OTRAS DISPOSICIONES

ARTICULO 6. FINANCIAMIENTO DE APROPIACIONES PRESUPUESTALES. Por el tiempo que duren los efectos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, y en aras de garantizar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, se autoriza al Gobierno nacional a efectuar las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, sin afectar las autorizaciones conferidas por el artículo primero de la Ley 1771 de 2015 y las normas que regulan la materia. La celebración de estas operaciones sólo requerirá autorización impartida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público mediante Resolución, sin perjuicio si (sic) las mismas se encuentran en trámite de autorización. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará estas operaciones mediante acto administrativo.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º, 6º y 7º del Decreto Legislativo 519 del 5 de abril de 2020 *“Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”*.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto Legislativo 519 del 5 de abril de 2020 *“Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”* por no haber superado el juicio de necesidad, ya que podían haber sido expedidos por el Presidente en uso de sus facultades ordinarias.

3. Síntesis de la providencia

El propósito del decreto es concretar las acciones económicas y sociales para conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia. En particular, acceder a distintas fuentes de financiamiento y garantizar la disponibilidad de recursos para fortalecer el sistema de salud, brindar apoyo a la población desprotegida y contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social. En ese sentido, adoptó medidas relacionadas con (i) la adición al Presupuesto General de la Nación (PGN), (ii) la liquidación y el detalle del gasto, y (iii) la autorización al Gobierno Nacional para la gestión simplificada de las operaciones de endeudamiento a nivel interno y externo. El artículo 1º adiciona el PGN de la vigencia fiscal 2020, en su sección de presupuesto de rentas y recursos de capital, en la suma de quince billones cien mil millones de pesos moneda legal (\$15.100.000.000.000) y detalla que la inclusión de esta adición se efectúa en la partida *“Fondos Especiales de la Nación”*. El artículo 2º adiciona el PGN de la vigencia fiscal 2020, en su sección de presupuesto de gastos o ley de apropiaciones en la misma suma referida previamente. Esta adición fue incluida en la sección 1301 correspondiente al presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los artículos 3º y 4º liquidan las adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital y al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones efectuadas en los artículos 1º y 2º. En esta liquidación se precisa que el total de la adición en rentas y gastos corresponde a \$15.100.000.000.000. El artículo 5º detalla, a través de la remisión a un anexo, la composición de la adición del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2020. En particular, precisa que la adición se dirige al FOME. El artículo 6º del Decreto 519 de 2020 autoriza al Gobierno Nacional, por el tiempo que duren los efectos que dieron lugar al estado de emergencia económica, a efectuar las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020. La normativa aclara que estas operaciones se reglamentarán en acto administrativo expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sólo requerirán la aprobación del titular de esa cartera. Igualmente, esta disposición precisa que la autorización bajo examen no afecta las autorizaciones otorgadas en el artículo 1º de la Ley 1771 de 2015⁷. Finalmente, el artículo 7º establece que el Decreto 519 de 2020 rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

⁷ *“Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades y se dictan disposiciones sobre emisión de Títulos de Tesorería TES Clase “B” con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).// ARTÍCULO 1o. Amplíase en trece mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$13.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 1624 de 2013 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente otorgadas por otras normas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento de apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social.//Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2o de la Ley 533 de 1999. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dicha disposición.”*

La Corte debía establecer si las siguientes medidas –adoptadas por el decreto bajo examen– se ajustaban a la Constitución: (i) la adición del PGN en sus secciones presupuesto de rentas y recursos de capital, y presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; (ii) su correspondiente liquidación y detalle del gasto, y (iii) la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal 2020. Esta disposición precisa que las operaciones serán reglamentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sólo requerirán la autorización impartida por el titular de esa cartera mediante resolución.

Para decidir los asuntos: (i) reiteró el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) expuso el contenido y alcance del decreto objeto de análisis, apartado en el que contrastó el texto con las disposiciones previstas por la legislación ordinaria para la adición y liquidación del presupuesto general de la nación, y con las normas sobre operaciones de endeudamiento de crédito público interno y externo; (iii) presentó una referencia general sobre el precedente constitucional en esa misma materia. Finalmente, (iv) evaluó la compatibilidad del decreto con la Constitución.

Esta Corporación reiteró las reglas sobre estas materias: en tiempos de normalidad, es competencia del Congreso, con arreglo al Estatuto Orgánico del Presupuesto, la modificación del presupuesto para una determinada vigencia fiscal. El Legislador también previó en el EOP la incorporación de nuevos gastos al PGN durante los estados de excepción y le otorgó facultades al Ejecutivo para efectuar créditos adicionales y traslados. Todas las modificaciones que el Gobierno realice al PGN en el marco de un estado de excepción deben ser presentadas en informe motivado al Congreso; además, debe elaborar un reporte que señale los hechos que suscitaron la emergencia y las soluciones que adoptó, de una manera que facilite la deliberación política sobre los mismos y sobre la manera en que fueron usadas las facultades de excepción por el Presidente.

Por otra parte, el examen de autorizaciones de operaciones de empréstito y la simplificación de las operaciones de crédito decretadas por el Presidente como Legislador de excepción involucran intereses nacionales. Por lo tanto, son válidas siempre que: (i) estén limitadas temporal y materialmente a superar la situación que motivó el estado de excepción; (ii) observen los principios constitucionales relacionados con la deuda pública tales como el límite de endeudamiento previsto en el artículo 364 superior, el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 constitucional y preserve la competencia del control fiscal previsto en el artículo 267 de la Carta, y (iii) no anule el control político del que es titular el Congreso de la República.

En el estudio de la normativa objeto de examen, la Corte concluyó que cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica: (i) fue adoptado el 5 de abril, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020. (ii) Fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros. (iii) Cuenta con 23 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

En cuanto al análisis de fondo este Tribunal concluyó:

(i) El juicio de finalidad demostró que las medidas adoptadas por el decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis generada por el COVID-19. La primera es la adición del Presupuesto General de la Nación en sus secciones presupuesto de rentas y recursos de capital, y presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; la segunda es la liquidación del mismo;

la tercera es la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020. Esta disposición precisa que las operaciones serán reglamentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sólo requerirán la autorización impartida por el titular de esa cartera mediante resolución.

(ii) La normativa bajo examen cumplió con la conexidad material. Desde el punto de vista interno es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones de este decreto, pues su objetivo central es garantizar la disponibilidad de recursos para atender los efectos sociales, económicos y sanitarios de la emergencia causada por el COVID-19. Para lograrlo, adiciona el PGN en sus secciones presupuesto de rentas y recursos de capital, y presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; hace la correspondiente liquidación, y además, autoriza al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones fiscales de la vigencia de 2020, la disposición precisa que las mismas serán reglamentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sólo requerirán la autorización impartida por el titular de esa cartera mediante resolución.

El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también se superó, pues la normativa muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Las disposiciones adoptadas se dirigen a incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos. También, busca contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha implicado la emergencia.

(iii) El decreto superó el juicio de motivación suficiente porque fue fundamentado y explicó los objetivos de la normativa (incluir en el PGN 2020 los recursos necesarios para la implementación de las acciones dirigidas a conjurar la emergencia provocada por el COVID-19, principalmente para fortalecer el sistema de salud y contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social del país) y las medidas adoptadas para lograrlo (la adición y liquidación del PGN y la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020). Las razones presentadas por el Presidente son suficientes, pues el impacto económico, social y sanitario de la pandemia es indiscutible y de público conocimiento, de hecho, el decreto se basa en los informes de la OMS, la OIT y del FMI. Este estándar flexible de análisis de la suficiencia de la motivación es admisible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales.

(iv) El Decreto 519 de 2020 superó el juicio de ausencia de arbitrariedad, efectivamente, las disposiciones se refieren a una adición y liquidación presupuestal y a la autorización al Presidente para adelantar otras operaciones en la materia. En ese sentido, (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, de hecho, ni siquiera se refieren directamente a ellos; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellas ni tienen un vínculo directo con su operación y, (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

(v) En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encontró que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93 y 214 de la Constitución y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección.

(vi) Las medidas adoptadas por la normativa analizada también superaron el juicio de no contradicción específica porque: (a) no contrarían de manera concreta la Constitución o los tratados internacionales y (b) no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia. En efecto, el

Gobierno no desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, siguió las recomendaciones de la OIT sobre el empleo en estos momentos de crisis.

(vii) El decreto analizado cumplió con el juicio de incompatibilidad porque expresa las razones por las que las normas legales existentes son irreconciliables con el estado de emergencia que pretende garantizar los recursos para atender la emergencia en aspectos económicos, sociales, laborales y sanitarios. La revisión normativa permite concluir que el proyecto de la ley del PGN que el Gobierno Nacional sometió a consideración del Congreso, no contemplaba los gastos extraordinarios que demanda la pandemia, pues fue elaborado meses antes del primer caso de COVID-19, por lo que se impone adoptar las medidas en ejercicio de su facultad legislativa extraordinaria.

(viii) La normativa objeto de control superó parcialmente el juicio de necesidad, ya que dos de las medidas adoptadas por los artículos (adición presupuestal y autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020) son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción referidos a incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos.

En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, es posible verificar fácticamente que la adición presupuestal permite evitar la extensión de los efectos de la crisis. Efectivamente, el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla porque los Ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo mostraron con detalle los requerimientos económicos del FOME para conjurar la crisis en el ámbito económico, laboral y de salud pública, así como las restricciones presupuestales para atenderlos.

El decreto demostró parcialmente su necesidad jurídica (artículos 1º, 2º y 6º), es decir, cumplió con el requisito de subsidiariedad ya que no hay otra posibilidad en el ordenamiento para hacer una adición presupuestal y flexibilizar los requisitos para autorizar al Presidente a adelantar ciertas operaciones que garanticen los recursos necesarios para atender la crisis, pues tendrían que tramitarse en el Congreso. Además, se verificó que las apropiaciones iniciales del PGN eran insuficientes para conjurar la crisis. No ocurre lo mismo con los artículos 3º, 4º y 5º, correspondientes a la liquidación del presupuesto, pues se trata de disposiciones que podían haberse expedido en uso de las facultades ordinarias del Presidente. Por lo tanto, estas normas son inexecutable.

(ix) La adición presupuestal y la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del PGN para la vigencia fiscal de 2020, superaron el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, no restringen o limitan los derechos y garantías constitucionales, sino que buscan garantizar su ejercicio; contribuyen a la satisfacción de los derechos fundamentales de la población; y se limitan a conjurar la crisis.

(x) Los artículos 1º, 2º y 6 del decreto cumplieron con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación y tampoco imponen tratos diferentes injustificados. En suma, en tanto que no generan tratos diferenciados, tampoco acuden a criterios sospechosos de discriminación.

4. Salvamentos parciales de voto

El magistrado **CARLOS BERNAL PULIDO** suscribió salvamento parcial de voto en relación con la providencia anterior. En particular, manifestó su disenso acerca de la decisión de inexecutable de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020.

Tales disposiciones son declaradas inexequibles, por cuanto, en criterio de la mayoría de la Sala Plena, no satisfacen el juicio de necesidad, habida cuenta de que la liquidación de las adiciones presupuestales puede llevarse a cabo mediante decretos ejecutivos. Por el contrario, considero que estas disposiciones sí satisficieran dicho juicio, por las siguientes razones:

1. *En el marco de los estados de excepción, el Gobierno Nacional está facultado expresamente para efectuar modificaciones al Presupuesto General de la Nación.* Esto es así con fundamento en los artículos 345 de la Constitución Política y 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. El primero dispone que, “en tiempos de paz”, no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso”. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que, en el marco de los estados de excepción, es decir, en tiempos de “anormalidad institucional”⁸, el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio”⁹ y, por tanto, es competente para “interven[ir] el presupuesto general de la Nación” a fin de “realiz[ar] operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”¹⁰. Por su parte, el segundo artículo faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para “efectuar” operaciones presupuestales tales como “créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”.

2. *El acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de la Nación.* La Corte ha reconocido que la liquidación presupuestal es “una operación destinada a (...) especificar el gasto”¹¹ y que es necesaria para “la correcta ejecución del presupuesto”¹². Esto, por cuanto el acto de liquidación tiene por objeto especificar el destino de los recursos objeto de la adición presupuestal, habida cuenta de que, por mandato del artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el anexo que acompaña la liquidación precisa el “detalle del gasto”. Por consiguiente, la adición al presupuesto prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 519 de 2020 no podrá efectuarse sin el correspondiente acto de liquidación, del cual depende la certeza de su destinación final y, por contera, su ejecución. En estos términos, resulta manifiesta la necesidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020 para efectuar la referida adición al Presupuesto General de la Nación.

3. *El artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para fijar los términos en los cuales efectuará adiciones al Presupuesto General de la Nación.* Esta disposición faculta al Gobierno Nacional para que, “en los términos que este señale”, lleve a cabo las “operaciones presupuestales”¹³ necesarias para efectuar adiciones al presupuesto en el marco de los estados de excepción, lo cual, como se explicó en el párrafo anterior, implica necesariamente su liquidación. El magistrado **BERNAL PULIDO** consideró que, a la luz de este artículo, en el marco de los estados de excepción, el Presidente de la República tiene la potestad de decidir si liquida las adiciones presupuestales por medio del Decreto Legislativo que adiciona el presupuesto¹⁴ o mediante un Decreto Ejecutivo¹⁵.

⁸ Sentencia C-206 de 1993. En esta sentencia, la Corte sostuvo que “el tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permite admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir a remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz”. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.

⁹ Sentencias C-434 de 2017, C-193 de 2011, C-148 de 2003, C-179 de 1994 y C-083 de 1993.

¹⁰ Sentencia C-434 de 2017. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.

¹¹ Sentencia C-354 de 1998.

¹² *Id.*

¹³ Sentencia C-434 de 2017

¹⁴ Con fundamento en la competencia extraordinaria prevista por el artículo 83 del EOP

¹⁵ Con fundamento en la competencia ordinaria prevista por el artículo 67 del EOP.

En otros términos, el artículo 83 del EOP habilita al Gobierno para que, “en los términos que este señalé”, liquide la adición presupuestal por cualquiera de estas dos vías, que, por lo demás, están sometidas a los controles judiciales previstos por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Por tanto, en su criterio, la decisión adoptada por la mayoría resulta irrazonable, porque, o bien desconoce la referida competencia del Gobierno Nacional para definir los términos en los que efectuará las operaciones presupuestales, o supone injustificadamente que el ejercicio de dicha competencia implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional. Cualquiera de estos dos fundamentos resulta, a todas luces, inaceptable para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020.

4. La decisión del Gobierno Nacional relativa a “efectuar” la adición y la liquidación del Presupuesto General de la Nación mediante el mismo Decreto Legislativo es, a todas luces, razonable. Esto es así por cuatro razones. Primera, determinar la adición al presupuesto y su correspondiente liquidación en el mismo decreto legislativo materializa el principio de eficiencia¹⁶. Esta alternativa es más eficiente que efectuar la adición y la liquidación presupuestal por medio de dos actos normativos distintos, máxime en atención a las circunstancias de urgencia e inmediatez que suponen los estados de excepción. Segunda, otorga certeza y claridad al contenido de la adición, por cuanto el anexo que acompaña el acto de liquidación detalla el gasto y, por tanto, precisa la destinación de los recursos, lo cual, en últimas, facilita el control de la ejecución presupuestal. Tercera, salvaguarda el rigor técnico del acto de liquidación, porque mantiene la competencia para liquidar la adición presupuestal en el Gobierno Nacional, que es la autoridad que tiene la información necesaria para llevar a cabo el acto de liquidación. En este sentido, es compatible con el artículo 67 del EOP, según el cual es el Gobierno Nacional quien debe llevar a cabo el acto de liquidación¹⁷. Cuarta, garantiza el efecto útil del artículo 83 EOP, debido a que la liquidación es un acto necesario para efectuar la adición presupuestal. Esto, por cuanto, sin el acto de liquidación, el Gobierno Nacional no puede ejercer a cabalidad la competencia asignada por el Legislador.

5. Por último, en esta sentencia, la Corte desconoció abierta e injustificadamente la sentencia C-434 de 2017. En esta última decisión, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 733 del mismo año, mediante el cual el Gobierno Nacional dispuso créditos y contracréditos al Presupuesto General de la Nación y, directamente, efectuó la liquidación de los mismos, con fundamento expreso en lo previsto por el artículo 83 del EOP. En dicha oportunidad, la Corte consideró -sub silentio- que ambas medidas (los créditos y los actos de liquidación) satisfacían el requisito de necesidad. Por el contrario, el magistrado **BERNAL PULIDO** señaló que en la sentencia de la cual se aparta, la mayoría de la Sala Plena concluye que la decisión de liquidación de la adición no satisface el criterio de necesidad, sin presentar argumento alguno que explique y justifique este cambio jurisprudencial.

6. Por las anteriores razones, concluyó que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020 satisfacen el requisito de necesidad. Por lo demás, considero que la aplicación del juicio de necesidad no puede implicar el desconocimiento de las competencias que expresamente el Legislador ha conferido al Presidente de la República para que las ejerza en el marco de los estados de excepción, ni, mucho menos, asumir que el ejercicio de las mismas implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional.

El magistrado **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** salvó parcialmente el voto porque, en su criterio, la Corte debió declarar la exequibilidad pura y simple del Decreto 519 de 2020, sin que hubiese lugar a la inexecuibilidad de los artículos 3, 4 y 5, por medio de los cuales se hace la liquidación de las adiciones al presupuesto de gastos dispuestas en los artículos primero y segundo del decreto. Para el magistrado Guerrero Pérez, tal

¹⁶ Artículo 209 de la Constitución Política

¹⁷ Cfr. Artículo 67 del EOP.

como ha señalado en pasadas oportunidades, la aludida inexecutable es producto de una inadecuada aplicación del juicio de necesidad jurídica, que, de la manera como originalmente fue concebido por la jurisprudencia, comporta una valoración sustantiva, orientada a evitar los posibles desbordamientos del Ejecutivo, pero que ahora se aplica con una aproximación exclusivamente formal, que trivializa el sentido del control que debe adelantar la Corte. En su criterio el control de la Corte Constitucional se explica por la necesidad excluir del ordenamiento actuaciones del Presidente de la República que, en ejercicio de la facultades propias de los estados de excepción, expide disposiciones legislativas que materialmente modifican el orden legislativo sin que eso resulte necesario, porque para el efecto buscado habría bastado el ejercicio de las competencias ordinarias, pero no tiene sentido cuando, como en este caso, la decisión de inexecutable recae sobre previsiones que el Presidente habría podido adoptar mediante decreto ejecutivo, situación que no comporta un desbordamiento de competencias y frente a la cual habría bastado una puntualización en ese sentido en la parte motiva de la providencia.

De igual modo, El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** salvó su voto parcialmente, por cuanto considera que el Decreto Legislativo 519 de 2020 era executable en su totalidad.

La Corte Constitucional ha considerado que, en escenarios de normalidad, la competencia de liquidación del presupuesto es una facultad, de origen legal, que corresponde al Gobierno Nacional y que se ejerce a través de decretos de carácter ejecutivo (Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP, Art. 67; sentencia C-629/96). Esta competencia, sin embargo, no es extraña al hecho de que en vigencia del Estado de Emergencia el marco normativo en materia presupuestal cambia, especialmente al reconocer que es el Ejecutivo quien durante la ejecución del presupuesto de la vigencia fiscal respectiva, tiene la facultad de modificar y posteriormente aplicar y ejecutar el nuevo presupuesto. Una de las finalidades de este régimen especial, que se concreta en las facultades amplias que concede el Art. 83 del EOP y que ha validado la jurisprudencia constitucional (ver entre otras las sentencias C-448/92; C-416/93; C-330/99 y C-947/02), consiste en hacer eficaces las medidas económico/presupuestales adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y que implica que las adiciones y traslados "*serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale*" (Art. 83 EOP). Reconociendo que una de las etapas fundamentales en materia de configuración del presupuesto es la de liquidación, no es extraño que dentro de esa competencia amplia quede comprendida la de liquidar el presupuesto adicionado, especialmente porque si no se reconociera así, la eficacia del inciso tercero del artículo 215 Constitucional (en concordancia con la LEEE, Art. 47, Par.) quedaría en entredicho y con ello las facultades para conjurar la crisis¹⁸. En suma, en vigencia de los estados de excepción, el artículo 67 del EOP no es la norma aplicable en materia de liquidación del presupuesto, sino que tal operación está cobijada por la habilitación del artículo 83 del mismo estatuto, de modo que deberá realizarse por el Gobierno y en los términos que este señale.

En el mismo, sentido, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó su voto en relación con la decisión de inexecutable de las normas del Decreto legislativo 519 de 2020 que preveían la liquidación de la adición presupuestal efectuada en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica. En su concepto, los artículos 3, 4 y 5 del Decreto cumplían en debida forma con el requisito de necesidad jurídica exigido de las medidas de excepción, toda vez que la liquidación resulta indispensable para hacer efectiva la disponibilidad de recursos que se requieren para enfrentar la emergencia y bien podía el Ejecutivo en el ámbito de su competencias legislativas excepcionales tanto modificar el presupuesto como hacer efectiva en el mismo decreto, la liquidación de la adición presupuestal dispuesta para atender la

¹⁸ La jurisprudencia ha valorado la eficacia como elemento esencial del marco normativo de los estados de excepción, pues este no solo comprende la asignación de poderes para identificar las causas de la crisis, sino que dota de las herramientas suficientes para resolverlas (C-416/93).

emergencia. Sólo así se garantiza que los recursos de la adición presupuestal se destinan a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Por otra parte, la modificación del presupuesto en los estados de excepción es una competencia que el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto atribuye al Gobierno "en los términos que éste señale", caso en el cual la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo. La modificación es una actuación propia de la ejecución del presupuesto y, por lo mismo, no resulta exigible la liquidación prevista en el artículo 67, por cuanto tal liquidación corresponde a una etapa inmediatamente posterior a la aprobación del presupuesto por el Congreso y anterior a su ejecución en tiempos de normalidad, razón por la que dicha disposición no es exigible en estados de excepción. En efecto, el precitado artículo 67 del EOP corrobora esta afirmación cuando establece: "Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación./ En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas:/ 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso./ 2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso./ 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo". Evidentemente ninguno de estos supuestos se configura cuando se trata de modificaciones al presupuesto en estados de excepción.

Para el magistrado **LIZARAZO**, el juicio de necesidad debe corresponder a un control sustantivo y no meramente formal, cuya finalidad es "impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad", como sostuvo la Corte en la Sentencia C-179 de 1994 mediante la cual revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Dijo igualmente a Corte en dicha sentencia, subrayando el alcance sustancial del control de las medidas adoptadas por el gobierno, que "El control no puede tornar anodino el instrumento de excepción pero este no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado". Por tales razones encuentra que el Decreto 519 de 2020 ha debido ser declarado exequible en su integridad.