

EL PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO, DIRIGIDO A LAS PERSONAS Y HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD QUE NO SON BENEFICIARIAS DE OTROS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE ENTREGA DIRECTA DE RECURSOS MONETARIOS, SE EXPLICA Y SE JUSTIFICA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL. LA CORTE PRECISÓ QUE LA REFERENCIA A LA PRESUNTA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS PARTICIPANTES DEL PROGRAMA EN LOS CASOS DE RECEPCIÓN FRAUDULENTO O SIN SUJECCIÓN A LOS REQUISITOS LEGALES, NO DEBE SER ENTENDIDA COMO UNA CLÁUSULA DE INMUNIDAD O DE IRRESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ENCARGADOS DE LA RESPECTIVA IMPLEMENTACIÓN

VI. EXPEDIENTE RE-262 - SENTENCIA C-174/20 (junio 11)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 518 DE 2020
(abril 04)

Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, 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 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 COVID-19 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 COVID-19.

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 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 COVID19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 O muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 3 de abril de 2020 25 muertes y 1.267 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (587), Cundinamarca (44), Antioquia (146), Valle del Cauca (165), Bolívar (45), Atlántico (47), Magdalena (12), Cesar (16), Norte de Santander (25), Santander (12), Cauca (12), Caldas (16), Risaralda (37), Quindío (23), Huila (32), Tolima (15), Meta (13), Casanare (2), San Andrés y Providencia (2), Nariño (6), Boyacá (6), Córdoba (2), Sucre (1) Y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 3 de abril de 2020 a las 13:53 GMT-5, - Hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 976,249 casos, 50,489 fallecidos y 207 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 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 de 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 de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar 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 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 el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020, «Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud y 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 según el artículo 4 del Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020, los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional.

Que con el fin de que los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, creado a través del presente Decreto Legislativo, puedan hacer uso de la totalidad de los recursos a ellos transferidos, se hace necesaria la exención del gravamen a los movimientos financieros de las

operaciones realizadas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras.

Que adicionalmente y teniendo en cuenta que los costos de las transferencias serán remunerados con cargo a los recursos del FOME buscando el menor impacto fiscal posible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá intervenir las tarifas de los productos de las entidades financieras, sistemas de pago y operadores móviles que participen en la dispersión de los recursos.

Que si bien el Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020 autoriza al Gobierno nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, hay personas en situación de pobreza y vulnerabilidad que no están incluidas en estos programas, cuyo mínimo vital se encuentra en riesgo por las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Departamento Nacional de Planeación - DNP inició la construcción de una base maestra de información, que contiene distintos registros administrativos, tendiente a mejorar la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas y transferencias otorgadas por el Gobierno nacional durante el término de duración de la crisis, así como apoyar la entrega efectiva de dichas ayudas, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se encargará de la entrega de los mismos.

Que esta base maestra facilitará la identificación de los hogares más vulnerables que no están cubiertos por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y compensación del impuesto sobre las ventas - IV A.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Programa Ingreso Solidario.

Créase el Programa Ingreso Solidario, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia

Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

El Departamento Nacional de Planeación -DNP determinará mediante acto administrativo el listado de los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario. Para tal efecto, este Departamento Administrativo tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de Sisbén, para lo cual podrá hacer uso de los registros y ordenamientos más actualizados de este Sistema no publicados, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado acto administrativo y en el manual operativo que para tal efecto emita la entidad.

En todo caso, el Departamento Nacional de Planeación - DNP podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares más vulnerables beneficiarios del Programa de Ingreso Solidario.

Además, este Departamento Administrativo estará facultado para entregar o compartir dicha información a las entidades involucradas en las transferencias no condicionadas de que trata el presente Decreto Legislativo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tomará como la única fuente cierta de información de las personas beneficiarias del Programa Ingreso Solidario, aquella que para el efecto haya enviado el Departamento Nacional de Planeación a la que se refiere los incisos anteriores.

Con base en esto, el Ministerio Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras. En dicho acto administrativo se establecerá igualmente el monto de los recursos a transferir, la periodicidad de las transferencias y los mecanismos de dispersión, para lo cual podrá definir, en coordinación con otras entidades, los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán las transferencias monetarias no condicionadas.

Parágrafo 1. Aquellas personas que reciban las, transferencias monetarias no condicionadas de que trata el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales individuales a que hubiere lugar. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa.

Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer uso de las apropiaciones presupuestales actualmente vigentes para entender los giros del Programa Ingreso Solidario hasta tanto se agote el proceso de adición presupuestal del FOME. Una vez aprobada la

adición presupuestal correspondiente, se harán los ajustes pertinentes a que haya lugar.

Artículo 2. Tratamiento de la información.

Durante el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, las entidades públicas y privadas están autorizadas a recibir y suministrar los datos personales de los que trata la Ley 1581 de 2012 y la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países conforme a la Ley 1266 de 2008, que sea necesaria para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Las entidades privadas y públicas receptoras de esta información deberán utilizar los datos e información solo para los fines aquí establecidos y estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad, circulación restringida y confidencialidad.

Las entidades privadas deberán entregar la información que sea solicitada por las entidades públicas, con el fin de identificar los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario y garantizar la entrega efectiva de las transferencias monetarias no condicionadas.

Artículo 3. Suscripción de contratos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá suscribir convenios y modificar los vigentes con la red bancaria y otros operadores para garantizar la dispersión de transferencias y aumentar la capacidad de dispersión y giros monetarios a la población.

Artículo 4. Costos operativos. Los costos operativos requeridos para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo se asumirán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME.

Artículo 5. Intervención de tarifas. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá fijar los precios y tarifas correspondientes a los productos y servicios que ofrezcan las entidades financieras, sistemas de pago y operadores móviles, en el marco de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Artículo 6. Exención de impuestos. Los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias de los que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, entre cuentas del Tesoro Nacional- Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen las transferencias estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros. Así mismo, la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa estará excluida del impuesto sobre las ventas -IVA.

El ingreso solidario que reciban los beneficiarios de que trata el presente Decreto Legislativo será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 7. Los recursos de las transferencias del programa Ingreso Solidario serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada.

Artículo 8. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 518 de 2020, *“por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, salvo la expresión *“La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa”* contenida en el parágrafo 1 del artículo 1, cuya exequibilidad se condiciona al entendido de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

3. Síntesis de la providencia

El Decreto Legislativo 518 de 2020 creó y fijó las directrices del Programa Ingreso Solidario, concebido para efectuar transferencias monetarias directas y no condicionadas a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad

durante la crisis económica y social generada por la pandemia, como mecanismo para preservar su derecho al mínimo vital en un escenario crítico en el que, como consecuencia de las medidas de aislamiento, las posibilidades de auto sostenimiento son reducidas.

La Corte Constitucional efectuó el control constitucional automático e integral de dicha normatividad, arribando a las siguientes conclusiones.

Primero, desde el punto de vista formal, el decreto satisface las exigencias constitucionales, por haber sido expedido en desarrollo del estado de emergencia económica y social declarado en el Decreto 417 de 2020, y durante su vigencia, por haberse justificado la adopción de las medidas allí contenidas, y por haber sido suscrito por el Presidente de la República y los 18 ministros que conforman la cartera de Estado.

Segundo, la creación de un programa semejante se enmarca y apunta a hacer frente la problemática que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica y social, ya que, a raíz de las sucesivas órdenes gubernamentales de aislamiento adoptadas para contener la pandemia en el país, una parte significativa de la población carece ahora de la posibilidad de ejercer sus actividades productivas de las que derivan su sustento así como la de satisfacer sus necesidades básicas por sí mismos. De la circunstancia anterior surge para el Estado el deber de adoptar medidas especiales para suplir esta carencia que compromete directamente el derecho al mínimo vital.

Tercero, el esquema de focalización del Programa Ingreso Solidario, dirigido a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no son beneficiarias de otros programas gubernamentales de entrega directa de recursos monetarios, se explica y se justifica desde la perspectiva constitucional. En efecto, aunque la actual coyuntura ha provocado una afectación generalizada de la actividad productiva, aquella ha tenido un impacto diferenciado y desproporcionado en el referido grupo poblacional, quienes actualmente enfrentan el riesgo actual, cierto y concreto de no poder satisfacer sus necesidades vitales esenciales. Y, aunque los beneficiarios de los programas Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y del mecanismo de compensación del IVA son también personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, actualmente estos reciben apoyos económicos directos que, en el actual escenario, son funcionales al objetivo de preservar su derecho al mínimo vital, por lo que resulta razonable su exclusión del programa.

Cuarto, la utilización del SISBEN como instrumento principal para la individualización de los destinatarios del programa es constitucionalmente admisible, puesto se trata de la herramienta estatal por excelencia para la focalización individual de los programas sociales del Estado, siendo utilizado actualmente para identificar las personas que deben ser vinculadas al régimen subsidiado de salud, y destinatarias de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), los subsidios de sostenimiento y de la tasa de interés y la condonación de los créditos del ICETEX, la exención en el pago de la cuota de compensación militar, el programa Atención Integral a la Primera Infancia operado por el ICBF, los programas Vivienda Rural y de Generación de Ingreso y Desarrollo de Capacidades Productivas del Ministerio de Agricultura, Ser Pilo Paga, Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Jóvenes en Acción, Empresa Rural del SRNA, y Atención Humanitaria, entre otros. Asimismo, esta herramienta ha sido readecuada y reconfigurada a lo largo del tiempo para asegurar la correcta caracterización de la población colombiana y para minimizar los errores de inclusión y exclusión. Esto explica que el Decreto 518 de 2020 haya permitido la utilización de la información recabada y aún no publicada del SISBEN IV, en tanto esta nueva versión tiene un enfoque y una metodología que permite hacer frente a las falencias del diseño anterior.

Quinto, las potestades regulatorias y de ejecución del gasto asignadas al Ministerio de Hacienda, las de focalización en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, y las operativas a cargo del sistema financiero, no sólo son consistentes con el modelo y el esquema de funcionamiento del programa, sino que además se enmarcan dentro de las potestades, facultades y áreas de especialización de cada una de estas instancias. Con respecto a la facultad conferida al Ministerio de Hacienda para fijar las condiciones de ejecución del programa y, en particular, el monto de los recursos a transferir y la periodicidad de las transferencias, la Sala precisó que se trata de asuntos sobre los cuales no existe una reserva de ley, y que por la naturaleza de las problemáticas que se enfrentan a través del estado de emergencia, la Constitución otorga a las instancias gubernamentales facultades normativas amplias y flexibles para adecuar las sucesivas líneas de acción al desarrollo de los acontecimientos, sin que el Presidente de la República esté obligado a fijar de antemano la totalidad de las condiciones de tiempo, modo y lugar de tales intervenciones. Asimismo, la Corte aclaró que el Presidente de la República no se encontraba constitucionalmente obligado a fijar un monto mínimo de las transferencias que asegure la vivienda, la alimentación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios, ya que aunque en un escenario crítico como el actual el Estado debe emprender esfuerzos adicionales para garantizar el derecho al mínimo vital de los grupos más vulnerables, el Ejecutivo preserva un margen de maniobra para establecer los mecanismos y dispositivos para aliviar las cargas económicas de las personas y para facilitar su acceso a los bienes esenciales, sin que ello deba canalizarse necesariamente a través del esquema de transferencias monetarias no condicionadas en el marco del Programa Ingreso Solidario.

Asimismo, la Corte concluyó que el régimen económico de las operaciones de transferencia monetarias no condicionadas se ajuste integralmente al ordenamiento superior. El esquema de financiación a través del FOME, la determinación del sistema tarifario de las operaciones financieras a cargo del Ministerio de Hacienda, la prohibición para que los beneficiarios del programa paguen comisiones o tarifas por el uso de los recursos y para que las entidades financieras les hagan descuentos por otras deudas, y el régimen de exenciones tributarias, apunta a garantizar que la totalidad de los recursos entregados por el Estado a los beneficiarios puedan ser utilizados por estos para la satisfacción de las necesidades vitales.

Finalmente, frente al parágrafo 1 del artículo 1, la Corte precisó que la referencia a la presunta ausencia de responsabilidad de los participantes del programa en los casos de recepción fraudulenta o sin sujeción a los requisitos legales, no debe ser entendida como una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad de los servidores públicos encargados de la respectiva implementación, pues ello lesionaría gravemente los principios que inspiran la función pública, sino como un llamado a que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad, tenga en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la realización del programa gubernamental, y con ello, la flexibilización del esquema de controles y verificaciones ordinarios para la asignación de recursos públicos. En estos términos optó por condicionar la declaratoria de exequibilidad de la respectiva disposición.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto al considerar que, si bien está de acuerdo con la decisión de declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 518 de 2020, en tanto tiene como finalidad la protección del mínimo vital de la población vulnerable, lo cierto es que la Sala Plena debió puntualizar que el monto del ingreso solidario no puede ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, y que debía alcanzar a la totalidad de la población en situación de pobreza extrema, pues sólo así se cumpliría la finalidad de enfrentar las consecuencias económicas más nocivas de la pandemia. Especialmente a quienes se ven afectados de forma más intensa por las medidas de confinamiento que, les impide realizar su trabajo, en su mayoría

informal, y por consecuencia apareja la pérdida de los ingresos mínimos para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación, vivienda, entre otros.

Explicó que, el gobierno nacional ha aprobado varios programas para ofrecer un ingreso a diversos grupos poblacionales: familias en acción, personas en condición de desempleo, jóvenes en acción, etc., Todos estos atienden a un segmento de la población, razón por lo cual, a juicio del Magistrado Rojas Ríos una estrategia para aumentar la cobertura de la población en condición de pobreza y pobreza extrema es crear un programa de protección universal que respondan a una renta básica de emergencia. Medida que cumple con los estándares básicos de derechos para la ciudadanía y a la par que reduce los costos administrativos ligados a su operación, al no ser necesarios complejos procesos para estudiar las solicitudes o comprobar la elegibilidad de las personas.

A partir de ese análisis, en criterio del Magistrado Rojas Ríos, en punto al análisis del inciso 6° del artículo 1° del Decreto Legislativo, la Sala Plena, dado su carácter de garante de los derechos fundamentales, debía fijar criterios para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fije un monto del ingreso solidario y una periodicidad que respeten el derecho al mínimo vital en condiciones de igualdad de las personas beneficiarias del programa y así, atender las necesidades básicas para garantizar una vida digna. Solo de esa manera, podía restringirse la ambigüedad y falta de precisión del inciso 6° artículo 1° del Decreto Legislativo, el cual, en su redacción original, crea condiciones para que se establezcan cifras que, en lugar de garantizar el derecho al mínimo vital, terminen administrando la pobreza y aumentando la discriminación en contra de la población más vulnerable.

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre la motivación de esta sentencia.