

**LA CORTE DECLARÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL ESTABLECIDA MEDIANTE EL DECRETO 572 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**

**XIV. EXPEDIENTE RE-297 - SENTENCIA C-206/20 (junio 25)**  
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

## 1. Norma objeto de revisión constitucional

### DECRETO 572 DE 2020 (abril 15)

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 de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por 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 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 los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica pueden afectar 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 18 de marzo 2020 sobre «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», 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 la honorable 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 General de la Nación para la vigencia 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 a 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, modificaciones 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. 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 con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 417 de 2020, se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que mediante el Decreto Legislativo 562 del 15 de abril de 2020 se creó una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad - TDS, los cuales serán suscritos por los establecimientos de crédito de acuerdo con los porcentajes establecidos en dicho decreto.

Que teniendo en cuenta las cifras sobre los activos y pasivos de los establecimientos de crédito con corte a 27 de marzo de 2020 suministradas por la Superintendencia Financiera de Colombia, se ha estimado que el monto máximo que se podría obtener con esta medida de inversión obligatoria correspondería a NUEVE BILLONES OCHOCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$9,811 ,300.000.000).

Que dicha suma debe ser incorporada presupuestalmente como una fuente de recursos adicional del Fondo de Mitigación de Emergencia -FOME, creado por el Decreto Legislativo 444 de 2020 de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo 562 del 15 de abril de 2020. No obstante, lo efectivamente recibido, en cualquier caso, dependerá de la realidad financiera de los obligados al momento de la colocación de los TDS.

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, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

**ARTÍCULO 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 NUEVE BILLONES OCHOCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$9,811,300.000 .000), según el siguiente detalle:

#### RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

#### ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CONCEPTO	VALOR
1. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	9.811.300.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	9.811.300.000.000
<b>TOTAL ADICIÓN</b>	<b>9.811.300.000.000</b>

**ARTÍCULO 2. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES.** Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de NUEVE BILLONES

OCHOCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$9,811 ,300.000.000), según el siguiente detalle:

#### ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUB C SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN 1301 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A.		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
		TOTAL ADICIÓN SECCIÓN	9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
		TOTAL ADICIÓN	9.811.300.000.000		9.811.300.000.000

**ARTÍCULO 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 NUEVE BILLONES OCHOCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL MONEDA LEGAL (\$9,811,300 .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	9.811.300.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	9.811.300.000.000
<b>TOTAL ADICIÓN</b>	<b>9.811.300.000.000</b>

**ARTÍCULO 4. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL 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 NUEVE BILLONES OCHOCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$9,811,300.000.000), según el siguiente detalle:

## ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUB C SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN 1301 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO					
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN			9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
TOTAL ADICIÓN			9.811.300.000.000		9.811.300.000.000

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

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ARTÍCULO 6. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en Bogotá, D. C., a los 15 días del mes de abril 2020

[siguen firmas del Presidente de la República y todos sus ministros]

## Anexo

DETALLE DE LA COMPOSICIÓN DE LA ADICIÓN AL PRESUPUESTO DE RENTAS DE 2020  
Pesos

CONCEPTO	VALOR
I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	9.811.300.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	9.811.300.000.000
NUMERAL 0081 FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS FOME	9.811.300.000.000
<b>TOTAL ADICIÓN</b>	<b>9.811.300.000.000</b>

## ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUB C SUBP	OBJ G PRO Y	ORD SPRY	RE C	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN 1301 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO								
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
A.FUNCIONAMIENTO						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
UNIDAD 130101								
GESTIÓN GENERAL						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
03 TRANSFERENCIAS						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
CORRIENTES								
03 03 A ENTIDADES DEL						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
GOBIERNO								
03 03 A ÓRGANOS DEL PGN						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
03 03 01 082 FONDO DE MITIGACIÓN						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
DE EMERGENCIAS FOME								
54 FONDO ESPECIAL FOME						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000
TOTAL ADICIÓN						9.811.300.000.000		9.811.300.000.000

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 572 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 de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, excepto los artículos 3, 4 y 5

que se declaran **INEXEQUIBLES**, por no superar el presupuesto de necesidad jurídica, ya que podían haber sido expedidos por el Presidente en uso de sus facultades ordinarias.

### 3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte decidir si el Decreto Legislativo 572 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias –Ley 137 de 1994–, la jurisprudencia constitucional ha configurado para este tipo de actos normativos.

La Corte determinó que el Decreto de la referencia satisface los requisitos formales de validez definidos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, pues (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros; (ii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; y (iii) expuso las razones que justifican la adopción de las medidas que contiene.

En cuanto al análisis material, la Sala Plena también lo encontró cumplido, dado que el decreto legislativo analizado atendió cada uno de los presupuestos de verificación constitucional. En este sentido se destacó que el objetivo de la medida estaba dado en cubrir las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, toda vez que la actual emergencia puede afectar el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, siendo indispensable adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida, todo ello en procura de conjurar la emergencia y mitigar sus efectos.

La Corte constató que la adición del Presupuesto General de la Nación tuvo como origen la creación de una inversión obligatoria en títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad -TDS, que debían ser suscritos por los establecimientos de crédito de acuerdo con los porcentajes establecidos en el Decreto Legislativo 562 de 2020.

En este sentido, se verificó que de conformidad con las cifras sobre activos y pasivos de los establecimientos de crédito con corte a 27 de marzo de 2020 suministradas por la Superintendencia Financiera de Colombia, el monto máximo que se podría obtener con esta medida de inversión obligatoria correspondería a nueve billones ochocientos once mil trescientos millones de pesos (\$9,811,300.000.000). A partir de lo cual se estableció la presente adición presupuestal de la vigencia fiscal 2020, con único destino el FOME, cuyo objeto es atender las necesidades 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.

En igual sentido, la Sala Plena determinó que la medida adoptada no suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Además, no afecta los derechos fundamentales intangibles. Por otra parte, no contraría de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales, ni desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Tampoco suspende, modifica o deroga leyes.

Para la Corte la adición presupuestal decretada es constitucional en la medida que el Estado debe contar con suficientes recursos para poder mitigar los efectos negativos de la pandemia generada por el nuevo coronavirus, valiéndose de distintas

fuentes de financiación como ocurre en este caso a través de la expedición de los TDS.

No obstante lo expuesto, para la Sala Plena los artículos 3, 4 y 5 son inconstitucionales por no superar el presupuesto de necesidad jurídica, en la medida que el Gobierno usó las facultades extraordinarias para liquidar la adición ordenada sin que ello fuera necesario, toda vez que el acto de liquidación tiene una naturaleza eminentemente ejecutiva, en consecuencia su naturaleza como control posterior se encuentra específicamente regulada en la Constitución y la LEEE, aspecto que no le permite al Gobierno escoger la naturaleza de las normas y el consecuente tipo de control.

#### 4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

El magistrado **CARLOS BERNAL PULIDO** presentó salvamento parcial de voto en relación con la providencia anterior, porque consideró que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto *sub examine* eran exequibles. La mayoría de la Sala concluyó que estos artículos eran contrarios a la Constitución porque no satisfacían el juicio de necesidad jurídica dado que “*el ordenamiento jurídico prevé que es a través de un decreto ejecutivo que se ordene la liquidación del presupuesto*”. Esta conclusión se fundamentó en tres premisas: (i) el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) establece que la liquidación del Presupuesto General de la Nación debe hacerse mediante un decreto ordinario; (ii) el acto de liquidación es materialmente un acto administrativo; y (iii) el acto de liquidación no puede ordenarse en un decreto legislativo, porque ello desconocería la competencia del Consejo de Estado prevista en el artículo 20 de la LEEE.

El magistrado **BERNAL PULIDO** difiere de esta posición porque considera que durante un estado de excepción el Gobierno sí puede ordenar la liquidación del Presupuesto General de la Nación mediante un decreto legislativo. Esta conclusión está soportada en los siguientes argumentos.

**1. Las reglas aplicables a las operaciones presupuestales que el Gobierno realice durante los estados de excepción se encuentran previstas en los artículos 83 y 84 del EOP.** Estas disposiciones atribuyen la facultad al Gobierno de decretar adiciones al presupuesto mediante decretos legislativos durante los estados de excepción. En estos términos, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Gobierno puede “*reali[zar] operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción*”<sup>10</sup>. Tal y como lo expuse en el salvamento parcial a la Sentencia C-170 de 2020, el acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de la Nación, por lo tanto, la autorización para realizar adiciones en estados de excepción comprende, necesariamente, la facultad de realizar la liquidación respectiva.

**2. El artículo 67 del EOP no es aplicable a las liquidaciones del presupuesto ordenadas por el Gobierno durante un estado de excepción.** Una interpretación integral del encabezado del artículo 67 del EOP en conjunto con sus numerales permite concluir que esta norma únicamente es aplicable a liquidaciones al presupuesto ordenadas en tiempos de paz. Los numerales 1 y 2 de esta disposición establecen que en el decreto de liquidación el Gobierno “[t]omará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso” y “[i]nserará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso”. Estos numerales no son aplicables en estados de excepción, porque en estas circunstancias el Gobierno se convierte en legislador transitorio y, por lo tanto, no presenta un proyecto de presupuesto al Congreso. Por el contrario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 del EOP y la jurisprudencia constitucional durante un estado de excepción el

<sup>10</sup> Sentencia C-434 de 2017. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C330 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.

Gobierno está facultado para ordenar las operaciones presupuestales directamente sin necesidad de autorización del Congreso. Únicamente debe “informar” sobre estas operaciones. En estos términos, en los casos en los que una adición presupuestal es ordenada por medio de un decreto legislativo no existe (i) un proyecto de presupuesto presentado al Congreso; ni (ii) ninguna modificación hecha por el Congreso que el Gobierno deba tomar en cuenta en la preparación del decreto de liquidación. Por lo tanto, concluyo que el artículo 67 no es aplicable a los actos de liquidación ordenados por el Gobierno durante estados de excepción.

**3. El artículo 67 del EOP no establece que la liquidación del presupuesto deba hacerse mediante un decreto ordinario.** El encabezado del artículo 67 del EOP establece que *[c]orresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación*. Como puede verse, el encabezado únicamente atribuye al Gobierno la facultad de dictar el decreto de liquidación. Conuerdo en que en tiempos de paz dicha liquidación debe ordenarse mediante un decreto ejecutivo ordinario. Sin embargo, a diferencia de lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, considero que (i) el encabezado no establece que en estados de excepción la liquidación deba hacerse, necesariamente, por medio de un decreto ordinario; y (ii) tampoco prohíbe que el acto de liquidación pueda ordenarse mediante un decreto legislativo durante un estado de excepción. Por estas razones, el artículo 67 del EOP no servía de fundamento para concluir que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto *sub examine* no satisfacían el juicio de necesidad jurídica.

**4. El acto de liquidación no es materialmente un acto administrativo.** La mayoría de la Sala Plena concluyó que *“desde una perspectiva material, es indiscutible que los contenidos de estos artículos [actos de liquidación] son propios de un decreto reglamentario, pues se trata de las normas necesarias para ejecutar la ley del presupuesto”*. Difiero de esta posición porque está fundamentada en una premisa equivocada: la Constitución prohíbe que los actos de ejecución del presupuesto se incluyan en una norma con fuerza de ley. Considero que esta premisa es desacertada por dos razones. Primero, en términos generales, la Constitución no contiene una *“regla de reserva de acto administrativo”*, por virtud de la cual el legislador tiene prohibido incluir reglamentaciones en las leyes que pudieran haberse ordenado mediante un decreto ordinario. Segundo, no existe ninguna disposición constitucional o legal que establezca que (i) la liquidación del presupuesto es materialmente un acto administrativo<sup>11</sup>; y (ii) prohíba ordenarla por medio de una norma con fuerza de ley<sup>12</sup>.

**5. Ordenar la liquidación mediante un decreto legislativo no desconoce las competencias del Consejo de Estado.** La Sala sostuvo que el Gobierno no puede ordenar la liquidación del presupuesto mediante un decreto legislativo porque ello desconocería la competencia de control de legalidad del Consejo de Estado prevista en el artículo 20 de la LEEE. Difiero de este razonamiento en tanto (i) el artículo 20 de la LEEE no establece que el Consejo de Estado tenga competencia para efectuar el control de actos de liquidación del presupuesto. De otro lado, (ii) no es posible concluir que el acto de liquidación es un acto administrativo porque el Consejo de Estado efectúa su control. La competencia del control de un determinado acto normativo no define su naturaleza. Por el contrario, es la naturaleza del acto la que activa la

---

<sup>11</sup> La Sentencia C-629 de 1996, que la mayoría de la Sala Plena cita como soporte para su posición, no es aplicable al presente caso. En la Sentencia C-629 de 1996 la Corte se refirió a la naturaleza de los actos de liquidación dictados en tiempos de paz, no durante estados de excepción.

<sup>12</sup> En adición, reitero los argumentos presentados en el SVP a la Sentencia C-170 de 2020, en el sentido de que (i) en el marco de los estados de excepción, el Gobierno está facultado expresamente para efectuar adiciones al Presupuesto General de la Nación; (ii) el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno Nacional para fijar los términos en los cuales efectuará las adiciones; (iii) la decisión del Gobierno Nacional relativa a “efectuar” la adición y la liquidación mediante el mismo decreto legislativo materializa el principio de eficiencia; y (iv) en la Sentencia C-434 de 2017 la Corte avaló, por lo menos implícitamente, la liquidación de unas adiciones presupuestales que el Gobierno realizó mediante un decreto legislativo. En efecto, en ese caso la Corte declaró la exequibilidad del artículo 3º del Decreto 733 de 2017, cuyo contenido es materialmente idéntico al artículo 5º del Decreto *sub examine*.

competencia de control de una determinada autoridad judicial. En este caso, el artículo 20 de la LEEE establece que el Consejo de Estado efectúa el control de legalidad de “[l]as medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa”. En estos términos, si la medida no es un acto administrativo, es decir, no está contenida en un decreto reglamentario, la competencia del Consejo de Estado para efectuar su control no se activa. Por lo tanto, concluyo que el Consejo de Estado no tiene competencia para efectuar el control de actos de liquidación que se ordenen en decretos legislativos.

En el mismo sentido, manifestaron salvamento parcial de voto los magistrados **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**. A su juicio, el Gobierno si tiene atribución para efectuar la liquidación de presupuesto como medida consecuente con la adición presupuestal decretada en el marco de la emergencia.

En criterio del magistrado **GUERRERO PÉREZ** la inexecutable de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto 572 de 2020 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.

Para el magistrado **Lizarazo Ocampo**, 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 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.

Como lo ha señalado de manera reiterada en fallos anteriores, 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 572 de 2020 ha debido ser declarado exequible en su integridad.

Por su parte, el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto, por cuanto consideró que acompaña la parte resolutive por respeto por el precedente, pero indicó que dentro de las facultades extraordinarias en materia presupuestal de las que goza el Gobierno durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debería incluirse la de realizar la liquidación del presupuesto, como medida que hace más expeditos y efectivos los decretos con fuerza de ley en materia presupuestal, dictados con miras a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Señaló que 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 crisis<sup>13</sup>. En suma, en vigencia de los estados de excepción, el artículo 67 del EOP no debería ser la norma aplicable en materia de liquidación del presupuesto, sino que tal operación debe entenderse como cobijada por la habilitación del artículo 83 del mismo estatuto, de modo que deberá realizarse por el Gobierno en los términos que este señale.

Por último, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por la Sala Plena de declarar ajustado a la Constitución el Decreto Legislativo 572 de 2020 *"por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación*

---

<sup>13</sup> 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).

de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020", con excepción de los artículos 3, 4 y 5 del mismo, los cuales no superaron el examen de validez material.

El magistrado **ROJAS RÍOS** Aclaró su voto con el fin de referirse al fundamento de la inconstitucionalidad de las precitadas disposiciones. De manera puntual expuso que la modificación del presupuesto y la correspondiente liquidación, así como el anexo que contiene el detalle del gasto son actos separados y diversos. El primero tiene reserva legal (art. 150 CP), pues no sólo es un mecanismo contable de racionalización de la actividad estatal, sino que, además, es un instrumento de planificación y control en las sociedades democráticas al ser una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a las leyes. En cambio, los segundos son actos de carácter instrumental y reglamentario (art. 189.11 CP.)

En efecto, de acuerdo con lo decidido por la Corte Constitucional en sentencia C-434 de 2017 y, recientemente en la sentencia C-170 del 10 de junio de 2020, el decreto de liquidación del presupuesto y su anexo no son actos de orden legal, sino de nivel reglamentario. Dado que en el Decreto Legislativo 572 de 2020 también se hacen las liquidaciones del presupuesto y se acompaña su anexo, en aplicación de la jurisprudencia constitucional referenciada, los artículos 3, 4 y 5 del mismo no superan el juicio de necesidad jurídica (subsidiariedad), en tanto que dichas medidas no son propias del ámbito de configuración de un decreto legislativo que tiene fuerza y jerarquía de ley y, por el contrario, al ser meramente ejecutivas podían expedirse por el Presidente de la República en uso de sus facultades ordinarias.

**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
Presidente