

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 522 DE 2020, "POR EL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DE LA VIGENCIA FISCAL DE 2020 Y SE EFECTÚA LA CORRESPONDIENTE LIQUIDACIÓN, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA", SALVO EN LO RELACIONADO CON LOS ARTÍCULOS 3, 4 Y 5, LOS CUALES FUERON DECLARADOS INEXEQUIBLES

V. EXPEDIENTE RE-264 - SENTENCIA C-212/20 (julio 1)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 522 DE 2020
(abril 6)

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 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 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 adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más protegida.

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 de un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la 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 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 vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación", precisó que: "La Constitución establece, como regla general, que no se podrá erogación o gasto con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por asambleas o por concejos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas 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. 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:

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 TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3.250.000.000.000), 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	3.250.000.000.000
2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	3.250.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	3.250.000.000.000

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 TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3.250.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA	UBC	CONCEPTO	APORTE	RECURSOS	TOTAL
PROG	SUBP		NACIONAL	PROPIOS	
SECCIÓN: 1301					
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A.		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000
		TOTAL ADICIÓN SECCIÓN	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000
		TOTAL ADICIÓN	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000

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 TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3.250.000.000.000), 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	3.250.000.000.000
2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	3.250.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	3.250.000.000.000

ARTÍCULO 4. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3,250,000,000,000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	RECURSOS		TOTAL
			APORTE NACIONAL	PROPIOS	
SECCIÓN: 1301 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A.		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000
		TOTAL ADICIÓN SECCIÓN	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000
		TOTAL ADICIÓN	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 6 de abril de 2020.

[Siguen las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho]

Anexo del Decreto "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".

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

CONCEPTOS	TOTAL
I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	3,250,000,000,000
2.0.00 RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	3,250,000,000,000
2.0.00.2 RECURSOS DE CAPITAL	3,250,000,000,000
2.0.00.2.01 DISPOSICIÓN DE ACTIVOS	3,250,000,000,000
TOTAL ADICIÓN	3,250,000,000,000

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	OBJG PROY	REC	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN: 1301 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO							
				TOTAL ADICIÓN SECCIÓN	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
A.				FUNCIONAMIENTO	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
UNIDAD: 130101 GESTIÓN GENERAL							
					3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
				04 CAPITAL			
				04 02 TRASNFERENCIAS DE	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
				04 02 05 A ENTIDADES PÚBLICAS	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
				04 02 05 A OTRAS ENTIDADES	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
				04 02 05 002 PÚBLICAS CAPITALIZACIÓN DEL	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
				FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS (FNG)			
				11 OTROS RECURSOS DEL TESORO	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
				TOTAL ADICIÓN	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2 y 6 del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, "[p]or 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 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, “[p]or 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”.

3. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 522 de 2020, “[p]or 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 Decreto Legislativo *sub examine* prevé: (i) la adición de \$3.250.000.000.000 al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y al Presupuesto de Gastos del Presupuesto General de la Nación (artículos 1 y 2), (ii) la liquidación de tales adiciones presupuestales (artículos 3, 4 y 5) y, por último, (iii) la vigencia de la norma a partir de la fecha de su publicación (artículo 6). Estos recursos están destinados a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías, en cumplimiento de lo previsto por el Decreto Legislativo 492 de 2020. La Sala Plena constató que el Decreto Legislativo *sub examine* cumple con los requisitos formales, por cuanto (i) fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, (ii) fue proferido durante la vigencia del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y (iii) cuenta con la correspondiente motivación, en tanto que el Gobierno Nacional expuso las razones fácticas y jurídicas que justifican la adición y la liquidación dispuestas por el referido Decreto Legislativo.

La Sala Plena concluyó que los artículos 1, 2 y 6, del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen todos los juicios materiales de constitucionalidad. Por el contrario, verificó que los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo *sub examine* no satisfacen el juicio de necesidad jurídica, por tanto, fueron declarados inexecutable. Primero, el Decreto Legislativo *sub iudice* cumple con los requisitos de *finalidad* y *conexidad*, en la medida en que tiene por objetivo ejecutar la capitalización del Fondo Nacional de Garantías prevista por los Decretos Legislativos 417 y 492 de 2020. Segundo, el Decreto Legislativo *sub iudice* supera el juicio de *motivación suficiente*, por cuanto el Presidente de la República enunció sus fundamentos. Tercero, el Decreto Legislativo satisface los juicios de *ausencia de arbitrariedad*, *intangibilidad*, *no contradicción específica*, *incompatibilidad*, *proporcionalidad* y de *no discriminación*, habida cuenta de que el Decreto Legislativo se limita a efectuar la referida operación presupuestal. Cuarto, los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el juicio de *necesidad fáctica y jurídica*, por cuanto la adición presupuestal prevista es necesaria para que el Fondo Nacional de Garantías cuente recursos suficientes. Quinto, los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 522 de 2020 no satisfacen el juicio de necesidad, toda vez que el Gobierno Nacional podía, “en ejercicio de funciones administrativas”, liquidar la referida adición presupuestal, en los términos del artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

Los magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO**, **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvaron parcialmente su voto respecto de la decisión de declarar inexecutable los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020, al reiterar su postura respecto a la validez constitucional de incluir en el decreto legislativo que adiciona el presupuesto, la liquidación de la partida correspondiente, como lo expusieron al disentir parcialmente de las sentencias C-170 y C-206 de 2020 que en esta ocasión se siguen como precedentes.

El magistrado **BERNAL PULIDO** consideró que los artículos 3, 4 y 5, de este Decreto Legislativo satisfacen el juicio de necesidad y, por tanto, han debido declararse executable. Este salvamento parcial de voto se fundamentó en las siguientes razones:

(i) 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”², el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio”³ y, por tanto, es competente para “interven[ir] el presupuesto general de la Nación” a fin de “reali[zar] operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”⁴. 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”.

(ii) 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”⁵ y que es necesaria para “la correcta ejecución del presupuesto”⁶. 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 EOP, 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 522 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 522 de 2020 para efectuar la referida adición al Presupuesto General de la Nación.

(iii) El artículo 83 del EOP 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”⁷ 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. 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 presupuesto⁸ o mediante un Decreto Ejecutivo⁹. En otros términos, el artículo 83 del EOP habilita al Gobierno para que, “en los términos que este señale”, 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 la misma implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional. Cualquiera

² 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.

³ Sentencias C-434 de 2017, C-193 de 2011, C-148 de 2003, C-179 de 1994 y C-083 de 1993.

⁴ 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.

⁵ Sentencia C-354 de 1998.

⁶ Id.

⁷ Sentencia C-434 de 2017.

⁸ Con fundamento en la competencia extraordinaria prevista por el artículo 83 del EOP.

⁹ Con fundamento en la competencia ordinaria prevista por el artículo 67 del EOP.

de estos dos fundamentos resulta, a todas luces, inaceptable para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020.

(i) *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 eficiencia¹⁰. En efecto, 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 liquidación¹¹. 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.

(ii) *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 que ambas medidas (los créditos y los actos de liquidación) satisfacían el requisito de necesidad. Por el contrario, consideró que en la sentencia de la cual se aparta, la mayoría de la Sala Plena concluyó 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.

(iii) Por las anteriores razones, el magistrado Carlos Bernal Pulido concluyó que los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el requisito de necesidad. Por lo demás, consideró 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 **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto, por cuanto consideró que acompaña la parte resolutive por respeto por el precedente. No obstante, estimó necesario recordar 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.

Reiteró que 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 el Gobierno en los términos que éste señale*" (Art. 83, EOP). Así, reconociendo que una de las etapas fundamentales en materia de configuración del presupuesto es la de liquidación, no es extraño que dentro de esa

¹⁰ Artículo 209 de la Constitución Política.

¹¹ *Cfr.* Artículo 67 del EOP.

competencia amplia quede comprendida la de liquidar el presupuesto adicionado, esencialmente, 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 crisis¹².

Por ello, en vigencia de los estados de emergencia, 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 podrá realizarse por el Gobierno en los términos que éste señale.