

LA CORTE REITERÓ LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LOS TRASLADOS PRESUPUESTALES QUE DEBAN REALIZARSE COMO CONSECUENCIA DE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL DECRETADA COMO MEDIDA DE EXCEPCIÓN, ASÍ COMO EL RESPETO POR LA DESTINACIÓN ORIGINAL DE LOS RECURSOS DE NATURALEZA PARAFISCAL. LAS NORMAS QUE ESTABLECÍAN LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS PARTIDAS ADICIONADAS FUERON DECLARADAS INEXEQUIBLES POR NO SUPERAR EL JUICIO DE NECESIDAD JURÍDICA

VII. EXPEDIENTE RE-296 - SENTENCIA C-215/20 (julio 2)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 571 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 del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

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 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 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 Coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el artículo 47 de la Ley estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que, en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril y ciento veintisiete (127) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2.979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET¹³ señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT¹⁴-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.848.439 casos, 117.217 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

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 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 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 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

¹³ Central European Time [CET] – Hora central europea.

¹⁴ Greenwich Mean Time [GMT] – Hora del Meridiano de Greenwich.

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 mediante el Decreto 552 del 15 de abril de 2020 se autorizó al Gobierno nacional para hacer uso de hasta el 80% de los recursos provenientes del saldo acumulado en el Fondo de Riesgos Laborales en la modalidad de préstamo a la Nación, con el fin de obtener recursos adicionales para atender las necesidades que en el marco de la emergencia declarada en el Decreto Legislativo 417 de 2020 puedan presentarse. Así mismo, indica que el Fondo de Riesgos Laborales cuenta con un saldo de excedentes acumulados desde su creación de CUATROCIENTOS DOCE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA MIL PESOS \$412.666.165.790 al 31 de marzo de 2020 disponibles para tal fin.

Que de acuerdo con el artículo 1 del Decreto Legislativo 552 del 15 de abril de 2020 se incluyen los recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales - FRL como fuente del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020.

Que el Decreto 553 del 15 de abril de 2020 adopta medidas que promuevan los beneficios otorgados por Colombia Mayor para los adultos mayores en lista de espera del programa Colombia Mayor y financiar los potenciales beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante, con el fin de mitigar los efectos sobre la calidad de vida de los adultos mayores y los efectos sobre el empleo en la situación de emergencia.

Que de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 553 del 15 de abril de 2020 los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo podrán financiar tres giros mensuales para la población en lista de espera del Programa Colombia Mayor, de setenta (70) años en adelante.

Que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 553 del 15 de abril de 2020 autoriza al Ministerio del Trabajo para que con los recursos que se asignen del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME, en el marco del Decreto 417 de 2020, realice transferencias de giros directos a las Cajas de Compensación Familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC.

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 dentro de las operaciones presupuestales necesarias se incluye la reasignación de recursos de distintas fuentes y rubros del Presupuesto General de la Nación para destinarse al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos.

Para efectuar las operaciones presupuestales necesarias sobre las partidas incluidas en la ley 2008 de 2019 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020" y contar con recursos para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos , es indispensable incluir disposiciones que permitan al ejecutivo hacer más expedito el trámite de asignación de recursos a través de convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME. Para ello, los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación se han de poder destinar a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia.

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

TÍTULO I

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

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 TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$329 .000.000 .000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONCEPTO	VALOR
1. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	329.000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	329.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	329.000.000.000

ARTÍCULO 2. Adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$329.000 .000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL		RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN 1301						
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO						
A		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		329.000.000.000		329.000.000.000
TOTAL ADICION SECCION				329.000.000.000		329.000.000.000
TOTAL ADICION				329.000.000.000		329.000.000.000

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 TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$329.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONCEPTO	VALOR
I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	329.000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	329.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	329.000.000.000

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 TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$329.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL		RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN 1301						
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO						
A		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		329.000.000.000		329.000.000.000
TOTAL ADICION SECCION				329.000.000.000		329.000.000.000
TOTAL ADICION				329.000.000.000		329.000.000.000

ARTÍCULO 5. Anexo. El presente Decreto Legislativo se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto.

que tengan una destinación específica establecida por la Constitución Política.

TÍTULO II

OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 6. Facultad de destinar ingresos y rentas del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia. Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán ser destinados a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos.

ARTÍCULO 7. Convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se autoriza a las secciones y entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación para que de su presupuesto de funcionamiento o inversión, durante la presente vigencia fiscal, realicen convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con el fin de trasladar recursos que permitan atender las medidas necesarias para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos .

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

PARÁGRAFO. La facultad que se establece en el presente artículo en ningún caso podrá extenderse a los ingresos y rentas

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 7 y 8 del Decreto 571 de 2020.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6 del Decreto 571 de 2020, bajo el entendido de que a) cuando la destinación de los ingresos y rentas allí previstos a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal de 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos, implique

traslados presupuestales, ello solo se puede hacer mediante norma con fuerza de ley; y b) tratándose de contribuciones parafiscales, en todo caso, deberá respetarse el objeto definido en su ley de creación.

Tercero. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 3, 4 y 5 del Decreto 571 de 2000.

3. Síntesis de la providencia

Al analizar el proceso de formación del decreto revisado, se pudo constatar que fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; que se expidió en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 417 de 2020¹⁵ y durante el término de su vigencia; y que el decreto estaba debidamente motivado. Por lo tanto, se concluyó que no hay ningún vicio en el proceso de formación del Decreto Legislativo 571 de 2020.

Luego de establecer el contenido y alcance del decreto objeto de juzgamiento, se determinó que en él hay dos tipos de medidas: 1) las relativas a una adición al Presupuesto General de la Nación y 2) las relacionadas con una autorización para destinar ingresos y rentas que figuran en el Presupuesto General de la Nación a cubrir los gastos que demande la crisis del COVID-19, y con el modo de ejercerla.

En cuanto al primer tipo de medidas, se distinguió entre las que corresponden a la adición al presupuesto de ingresos y a la ley de apropiaciones, por un valor de trescientos veintinueve mil millones de pesos (art. 1 y 2), y las que tienen que ver con la liquidación del presupuesto de ingresos, de la ley de apropiaciones y el anexo de la liquidación (art. 3, 4 y 5).

Respecto de las medidas de liquidación del presupuesto de ingresos, de la ley de apropiaciones y el anexo de la liquidación (art. 3, 4 y 5), la Corte siguió su precedente más reciente, fijado en la Sentencia C-170 de 2020 y reiterado en la Sentencia C-206 de 2020, según el cual estas medidas no satisfacen el juicio material de necesidad. Por tanto, se encontró que corresponde declarar la inexequibilidad de dichas medidas.

Respecto de la adición al presupuesto de ingresos y a la ley de apropiaciones (art. 1 y 2), antes de aplicar los juicios materiales, se pudo establecer que: 1) estas medidas se enmarcan dentro de la competencia que tiene el gobierno, bajo estados de emergencia económica, social y ecológica, para modificar, por medio de decretos legislativos, el Presupuesto General de la Nación; y 2) que el artículo 3 del Decreto 417 de 2020, declarado exequible en la Sentencia C-145 de 2020, constituye una fuente válida para la adición, en los términos previstos por el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. En seguida, al aplicar los juicios materiales, se estableció que estas adiciones, en tanto se destinan exclusivamente al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), cuya creación y conformación fue declarada exequible en la Sentencia C-194 de 2020, supera los juicios de finalidad, de conexidad material y de motivación suficiente; en tanto no desconocen prohibiciones constitucionales, no contrarían de manera específica la Constitución, no vulneran derechos intangibles, no suspenden la vigencia de leyes y no introducen diferencias de trato, superan los juicios de ausencia de arbitrariedad, de no contradicción específica, de intangibilidad, de incompatibilidad y de no discriminación; en tanto la atención de la emergencia requiere de recursos para cubrir los gastos requeridos, que deben ser decretados por una norma de rango de ley, las susodichas medidas superan el juicio de necesidad y, en tanto no restringen derechos o garantías constitucionales y no resultan excesivas en el contexto de la emergencia, también superan el juicio de proporcionalidad. Por tanto, se encontró que corresponde declarar su exequibilidad.

En cuanto al segundo tipo de medidas se distinguió las relacionadas con la autorización para destinar ingresos y rentas que figuran en el Presupuesto General de la Nación a cubrir los gastos que demande la crisis del COVID-19 (art. 6), y las que tienen que ver con el modo de ejercerla (art. 7).

La autorización en comento se circunscribe a la posibilidad de destinar ingresos y rentas

¹⁵ Este decreto fue declarado exequible en la Sentencia C-145 de 2020.

del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, para la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos. No obstante, algunos intervinientes, como el Procurador General de la Nación, consideran que esta autorización puede interpretarse en el sentido de otorgar competencia al gobierno para hacer traslados presupuestales. Ante esta posible interpretación, al aplicar el juicio material de no contradicción específica, la Corte encontró que resulta incompatible con la Constitución (art. 345 a 348) y con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 83), el entender que un traslado presupuestal pueda hacerse por una disposición que no tenga fuerza de ley. Por ello, corresponde declarar la exequibilidad del artículo 6 del decreto examinado, de manera condicionada, en los términos antedichos.

Al avanzar con el análisis de la autorización, fue necesario considerarla respecto de las contribuciones parafiscales, pues éstas no son en rigor recursos del Estado, sino que se trata de recursos afectos a un objeto establecido en la norma jurídica que las crea, conforme a lo previsto en el artículo 338 de la Constitución y 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Por tanto, la Corte estimó necesario precisar, por medio de un segundo condicionamiento, que, si bien estos recursos pueden destinarse para hacer frente a la emergencia, en todo caso, esto debe hacerse respetando dicho objeto.

Respecto del modo de ejercer la autorización antedicha, regulado en el artículo 7, la Corte encontró que se superan todos los juicios materiales, en la medida en que la destinación de los recursos se dirige al FOME, que es el instrumento creado para atender la emergencia, y se hace por medio de convenios interadministrativos, que se autoriza a celebrar a las secciones y entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es el administrador del FOME.

Por último, en cuanto a la vigencia del decreto, que es a partir de su publicación, no se encontró que hubiese ningún reparo en el control material de su constitucionalidad.

4. Salvamentos parciales y aclaración de voto

Los magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO**, **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se apartaron de la declaración de inexequibilidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020, con fundamento en los mismos argumentos que expusieron al salvar su voto en relación con las sentencias C-170 de 2020 y C-206 de 2020

El magistrado **Bernal Pulido** considero que estas disposiciones sí satisfacían dicho juicio, por 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”¹⁶, el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio”¹⁷ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Sentencias C-434 de 2017, C-193 de 2011, C-148 de 2003, C-179 de 1994 y C-083 de 1993.

excepción”¹⁸. 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”¹⁹ y que es necesaria para “la correcta ejecución del presupuesto”²⁰. 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 571 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 571 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”²¹ 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. Considero 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 presupuesto²² o mediante un Decreto Ejecutivo²³. 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 lo tanto, en mi 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 de estos dos fundamentos resulta, a todas luces, inaceptable para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020.

(iv) 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 eficiencia²⁴. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Sentencia C-354 de 1998.

²⁰ Id.

²¹ Sentencia C-434 de 2017.

²² Con fundamento en la competencia extraordinaria prevista por el artículo 83 del EOP.

²³ Con fundamento en la competencia ordinaria prevista por el artículo 67 del EOP.

²⁴ Artículo 209 de la Constitución Política.

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 liquidación²⁵. 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.

(v) 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, en la sentencia de la cual me aparto, la mayoría de la Sala Plena concluye que la decisión de liquidación de la adición no satisface el criterio de necesidad, sin presentar argumento alguno que explique y justifique este cambio jurisprudencial.

(vi) Por las anteriores razones, concluyo que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020 satisfacen el requisito de necesidad. Por lo demás, considero que la aplicación del juicio de necesidad no puede implicar el desconocimiento de las competencias que expresamente el Legislador ha conferido al Presidente de la República para que las ejerza en el marco de los estados de excepción, ni, mucho menos, asumir que el ejercicio de las mismas implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional.

Por su parte, 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 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 crisis²⁶.

Por ello, según lo expuso el magistrado **LINARES CANTILLO**, 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 deberá realizarse por el Gobierno en los términos que éste señale.