

DEL EXAMEN EFECTUADO AL DECRETO LEGISLATIVO 774 DE 2020, LA CORTE CONCLUYÓ QUE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL QUE CONTIENE SATISFACE LOS JUICIOS MATERIALES DE CONSTITUCIONALIDAD CON EXCEPCIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE INCLUYEN COMO MEDIDA DE EXCEPCIÓN LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTAL QUE CORRESPONDE A FACULTADES ORDINARIAS DEL GOBIERNO NACIONAL

III. EXPEDIENTE RE-320 - SENTENCIA C-351/20 (agosto 26)
M.P. Richard Steve Ramírez Grisales

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 774 DE 2020
(junio 3)

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 637 del 6 de mayo de 2020

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 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y

CONSIDERANDO

[...]

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 DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), 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	287,000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN	287,000.000.000

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 DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN: 1301					
ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN					
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	287,000.000.000	287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN	287,000.000.000	287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN	287,000.000.000	287,000.000.000

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 DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), 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	287,000.000.000

6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN

287,000.000.000

TOTAL ADICIÓN

287,000.000.000

ARTÍCULO 4. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

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

SECCIÓN: 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

287,000.000.000

287,000.000.000

TOTAL ADICIÓN SECCIÓN

287,000.000.000

287,000.000.000

TOTAL ADICIÓN

287,000.000.000

287,000.000.000

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

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

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2 y 6, del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio 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 de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio 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 de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

3. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto Legislativo 637 de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 774 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 de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. El Decreto Legislativo *sub examine* prevé: (i) la adición de \$287.000'000.000 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 al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) en cumplimiento de lo previsto por el Decreto Legislativo 568 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 637 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 774 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 y, por tanto, fueron declarados inexecutable. Primero, el Decreto Legislativo *sub iudice* cumple con los requisitos de *finalidad* y *conexidad*, por cuanto tiene por objeto incorporar al Presupuesto General de la Nación (PGN) los recursos recaudados con fundamento en el Decreto Legislativo 568 de 2020, para que sea posible implementar medidas sociales en favor de población afectada por la crisis económica actual. Segundo, el Decreto Legislativo *sub iudice* supera el juicio de *motivación suficiente*, por cuanto el Presidente de la República enunció los fundamentos normativos que justifican las medidas. 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 774 de 2020 satisfacen el juicio de *necesidad fáctica y jurídica*, por cuanto la adición presupuestal prevista es necesaria para que los recursos recaudados con fundamento en el Decreto Legislativo 568 de 2020 ingresen al FOME y, en consecuencia, puedan ser ejecutados. Quinto, los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 774 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.

Por lo demás, la Sala Plena concluyó que la inexecutable de los artículos 1 a 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, declarada mediante la sentencia C-293 de 2020, no implica la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 774 de 2020. Esto, habida cuenta de que el remedio dispuesto por la Corte en relación con la inconstitucionalidad de los referidos artículos surtirá efectos en el recaudo del impuesto de renta del año 2020, que deberá liquidarse y pagarse en el 2021. Por tanto, dicho remedio no compromete, en manera alguna, la adición presupuestal prevista por el Decreto Legislativo *sub iudice* con los recursos recaudados al PGN del año 2020.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto y los magistrados **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 774 de 2020, por cuanto consideran que resultaba válido constitucionalmente, que al lado de la medida de adición presupuestal se incluyera la liquidación presupuestal correspondiente.

El magistrado **LINARES CANTILLO** aclaró su voto pues, aunque comparte la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, estimó necesario reiterar 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.

Señaló que una de las finalidades de este régimen especial, que se concreta en las facultades amplias que concede el Art. 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto 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). En tal sentido, 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 Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Art. 47, Par.) quedaría en entredicho y con ello las facultades para conjurar la crisis⁴.

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 deberá realizarse por el Gobierno en los términos que éste señale.

⁴ 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).