

**II. EXPEDIENTE RE-211 - SENTENCIA C-700/15 (Noviembre 18)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

## 1. Norma revisada

### DECRETO 1771 DE 2015

(septiembre 7)

*Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población*

#### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, en desarrollo del Decreto número 1770 de 7 de septiembre de 2015, y

#### CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a 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, 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 mediante Decreto número 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación que se viene presentado en la frontera colombo-venezolana, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho decreto se señaló expresamente que para mitigar las consecuencias derivadas de la deportación, repatriación, expulsión y retorno de personas a Colombia desde Venezuela *"resulta necesario levantar ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas"*.

Que la población objeto de deportación, repatriación, expulsión o retorno a Colombia desde Venezuela, en su gran mayoría son personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que presentan graves carencias en materia de ingresos, salud y educación.

Que el programa Más Familias en Acción, regulado por la Ley 1532 de 2012, constituye una herramienta efectiva para la superación de la pobreza y la formación de capital humano de las familias beneficiarias, mediante la entrega de una transferencia monetaria directa condicionada, que complementa los ingresos del hogar, estimulando el acceso a la oferta de salud y educación de los menores de 18 años.

Que el párrafo 3o del artículo 10 ibídem establece que *"no se podrán hacer afiliaciones al programa de familias en acción durante 90 días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción"*, razón por la cual, en la actualidad no es posible hacer afiliaciones al programa Más Familias en Acción, debido a las elecciones de autoridades locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, ediles y miembros de Juntas Administradoras Locales), prevista para el próximo 25 de octubre de 2015.

Que por lo anterior se hace necesario levantar esta prohibición en los municipios en los que se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el propósito de proceder a la inscripción al programa de Más Familias en Acción, a aquellas familias que cumplan con los requisitos para ser beneficiarias del mismo y cuyos integrantes hayan sido deportados, repatriados, expulsados o hayan retornado a Colombia desde Venezuela a raíz de la crisis que busca superarse con la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, dispone que el Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la focalización de los servicios sociales y la aplicación del gasto social.

Que mediante el documento Conpes número 117 de 2008 se dispuso la actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales, que contempla particularmente el diseño e implementación de la tercera versión del sistema de identificación para potenciales beneficiarios sociales de los programas sociales – Sisbén III y en una de sus recomendaciones señaló expresamente *"Mantener el instrumento Sisbén como sistema para la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales"*.

Que dada la coyuntura en la que se encuentran las personas deportadas, expulsadas y repatriadas o que han retornado de Venezuela no es posible focalizar el gasto social para adelantar este acompañamiento con base en el Sisbén III, toda vez que dichas personas, al haber sido residentes en dicho Estado, no han sido registrados

en este instrumento el cual, adicionalmente, por la configuración técnica contenida en la ficha de clasificación socioeconómica elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, incluye variables de la vivienda que no se pueden detectar respecto a esta población que se encuentra en lugares especiales de alojamiento.

Que en este sentido se hace necesario focalizar el gasto social para atender a los colombianos deportados, expulsados, repatriados o que han retornado de Venezuela, en consideración a su situación de vulnerabilidad y pobreza extrema.

Por lo anteriormente expuesto,

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1o. INSCRIPCIONES EN PERIODO ELECTORAL A MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN.** Autorízase la inscripción de los hogares cuyos miembros hayan sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado a Colombia desde Venezuela como consecuencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes, al programa Más Familias en Acción durante los noventa (90) días previos a realización de las elecciones de autoridades locales en los municipios en los que se decretó dicha emergencia, siempre y cuando estén en situación de pobreza y vulnerabilidad, según criterios establecidos por el DPS, y se integren con menores de 18 años de edad.

**ARTÍCULO 2o.** Adiciónase el siguiente párrafo transitorio al artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007:

*"Párrafo transitorio. Los colombianos que fueron deportados, expulsados, repatriados y retornados de Venezuela como consecuencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, serán focalizados como población en pobreza extrema y en consecuencia el gasto social se priorizará a la atención a esta población, a través de un modelo de acompañamiento temporal y particular que les permita acceder a la oferta de servicios pública y privada".*

**ARTÍCULO 3o.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

## **2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1771 de 2015 del 7 de septiembre de 2015 *"Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población".*

## **3. Síntesis de los fundamentos de la decisión**

En primer lugar, la Corte estableció que el Decreto Legislativo 1771 de 2015 cumple a cabalidad con el requisito de conexidad interna, en cuanto las medidas que adopta para focalizar de manera eficiente y oportuna el gasto social en favor de las personas deportadas, repatriadas, expulsadas y retornadas de Venezuela, tienen relación directa con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y con la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Con estas medidas, se busca atender de manera prioritaria a esa población que se encuentra en su mayoría, en una situación extrema de vulnerabilidad que se concreta en graves carencias en materia de salud, ingresos y educación. De igual manera, el decreto cumple con el requisito de motivación, toda vez que las consideraciones que expone explican de manera contundente el problema humanitario que afrontan los ciudadanos que se ubican en la frontera con Venezuela.

Para la Corte, el levantamiento de la restricción que fijó la Ley 1532 de 2012 para actualizar la base de beneficiarios del programa *Más Familias en Acción* supera el juicio de conexidad, en la medida en que apunta de manera exclusiva a la crisis humanitaria derivada de la situación fronteriza, mediante un apoyo económico a todas aquellas familias con menores de edad para garantizar su alimentación saludable, desarrollo integral y permanencia en el sistema escolar. En el mismo sentido, las medidas que adopta el Decreto 1771 de 2015 aprueban el juicio de finalidad, ya que ofrecen una atención social integral a las personas desplazadas en la frontera por decisiones ajenas al Estado colombiano. De igual manera, superan el juicio de necesidad, teniendo en cuenta que la coincidencia temporal entre la emergencia y el período electoral de las autoridades locales en el 25 de octubre de 2015 y los criterios actuales de focalización del gasto social, constituían barreras administrativas

para atender la crisis fronteriza. También, existe un balance proporcional entre la gravedad de los problemas y las medidas de excepción, que ofrecen un beneficio incuestionable para una masa de población considerable que se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad. El riesgo de utilización de recursos públicos con fines electorales no es desproporcionado, porque la correcta utilización de los recursos públicos está sometida a la inspección y vigilancia de los órganos de control competentes, la cual debe ser especialmente cuidadosa cuando se trata de preservar el adecuado destino de recursos públicos dirigidos a la población vulnerable. Así mismo, la medida adoptada no supone un detrimento del erario público, pues bajo el principio constitucional de solidaridad, es factible concluir que ante una situación de emergencia el gasto social del Estado deba aumentar para garantizar la protección de derechos fundamentales de los ciudadanos, sin que suponga una carga para los demás beneficiarios del programa, puesto que la inclusión de la población de la frontera no desplaza o elimina su derecho a acceder a la misma atención, razón por la cual, tampoco existe una vulneración de la prohibición de discriminación entre los beneficiarios del programa *Más Familias en Acción*.

Por las razones enunciadas, la Corte concluyó que el Decreto 1771 de 2015 se ajusta a los requisitos constitucionales propios de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, según lo previsto en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

**LA EXENCIÓN TRANSITORIA DEL IVA PARA LAS VENTAS DE CIERTOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD EN LOS MUNICIPIOS COBIJADOS POR EL ESTADO DE EMERGENCIA, SE AJUSTA A LA CONSTITUCIÓN Y A LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN**