



Sentencia C-206/20

Referencia: Expediente RE-297. Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 572 de 2020 *“por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la presente sentencia, atendiendo a los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del Decreto Legislativo 572 del 15 de abril de 2020, *“por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”* ((Parág. Art. 215 C. Pol.). Esto, con el fin de que la Corte adelantara el correspondiente control de constitucionalidad (art. 241-7º C.Pol.).

2. Avocado el conocimiento por el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 27 de abril de 2020, se ordenó oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito

Público¹ para que en el término de tres (3) días informara sobre el destino de los recursos a los que se refiere el Decreto bajo examen, teniendo en cuenta las necesidades expuestas por cada una de las carteras en materia de salud, empleo y crecimiento económico; las razones de la insuficiencia de las apropiaciones iniciales efectuadas en el Decreto legislativo 519 de 2020 para los fines citados en el acto administrativo de la referencia y, sobre los motivos que llevaron a disponer en el decreto de adición presupuestal, la liquidación de la misma (arts. 3 y 4)².

3. En el mismo auto, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a todos los ministerios que integran el Gobierno, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, se manifestaran sobre la constitucionalidad del decreto sometido a control. Se dispuso, de igual manera, que una vez vencido el término probatorio concedido al Ministerio de Hacienda y calificadas las pruebas, el expediente fuera fijado en lista de la Secretaría General de la Corte por el término de 5 días, para permitir a los ciudadanos defender o impugnar las disposiciones examinadas.

4. Se determinó simultáneamente a la fijación en lista, invitar a participar a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Congreso de la República³, al Departamento Nacional de Planeación, a la Contraloría General de la República, a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras (Asobancaria), a la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), al Banco de la República y a las universidades de los Andes, Externado de Colombia, de la Sabana, de Antioquia, de Caldas y Nacional de Colombia, a fin de que emitieran concepto técnico respecto de las normas objeto de revisión.

5. Finalmente, se ordenó que, una vez expirado el plazo de fijación en lista, se corriera traslado al Procurador General de la Nación, por el término de diez (10) días, para que rindiera el concepto de rigor dentro del proceso.

6. Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a resolver sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 572 de 2020.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO

El siguiente es el texto del Decreto 572 del 15 de abril de 2020, como aparece publicado en el Diario Oficial N° 51286:

“DECRETO 572 DE 2020

(Abril 15)

¹ En adelante también, el Ministerio de Hacienda y Minhacienda.

² Art. 67 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

³ Conoce de leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa (art. 2, Ley 3 de 1992).

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 con graves afectaciones al orden económico y social.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica pueden afectar el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha 18 de marzo 2020 sobre «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.»

Que la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación”, precisó que: «La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo

al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.). Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. [...] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el Presupuesto General de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.»

Que de conformidad con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, fortalecer el sistema de salud para que garantice las condiciones necesarias de atención y prevención del Coronavirus COVID -19 , así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia.

Que el artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto dispone que: «Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.»

Que para efectos de concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno nacional busca implementar para conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia COVID -19, se hace necesario aprobar créditos adicionales y realizar traslados , distribuciones, modificaciones y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación del 2020 , en el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional mediante el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019.

Que de conformidad con el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y el artículo 3 de la Ley 2008 de 2019, constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. Los fondos sin personería jurídica estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la respectiva ley anual de presupuesto y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.

Que en virtud de las medidas adoptadas en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME , mediante la expedición del Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto es atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 417 de 2020, se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

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

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

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

Que el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno para dictar el Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, y prevé que el decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020

en la suma de NUEVE BILLONES OCHOCIENTOS ONCE MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$9,811,300.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CONCEPTO | VALOR |
|---|--------------------------|
| I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 9.811.300.000.000 |
| 6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN | 9.811.300.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN | 9.811.300.000.000 |

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

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CTA PROG | SU BC SU BP | CONCE PTO | APORTE NACIONAL | RECU RSOS PROPI OS | TOTAL |
|-------------|----------------------|--------------|--------------------|-----------------------------|-------|
|-------------|----------------------|--------------|--------------------|-----------------------------|-------|

SECCIÓN 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

| | | | | | |
|-------------------------------|--|--|-------------------|--|-------------------|
| A. | | | | | |
| PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO | | | 9.811.300.000.000 | | 9.811.300.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN SECCIÓN | | | 9.811.300.000.000 | | 9.811.300.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN | | | 9.811.300.000.000 | | 9.811.300.000.000 |

ARTÍCULO 3. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de NUEVE BILLONES OCHOCIENTOS

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

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CONCEPTO | VALOR |
|---|--------------------------|
| I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 9.811.300.000.000 |
| 6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN | 9.811.300.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN | 9.811.300.000.000 |

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

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CTA PROG | SU | | | RECUR | | TOTAL |
|-------------|----|------|----------|-------|-------|-------|
| | BC | CONC | APORTE | SOS | PROPI | |
| | BP | | NACIONAL | OS | | |

**SECCIÓN 1301
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

| | | |
|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| A. | | |
| PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTOS | 9.811.300.000.000 | 9.811.300.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN SECCIÓN | 9.811.300.000.000 | 9.811.300.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN | 9.811.300.000.000 | 9.811.300.000.000 |

ARTÍCULO 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 15 días del mes de abril 2020

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

Anexo

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

| CONCEPTO | VALOR |
|---|--------------------------|
| I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 9.811.300.000.000 |
| 6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN | 9.811.300.000.000 |
| NUMERAL 0081 FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS FOME | 9.811.300.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN | 9.811.300.000.000 |

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CT | SU | OB | OR | R | CONCEPTO | APORTE RECURSOS. NACIONAL | TOTAL PROPIOS |
|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------------|----------------------------------|----------------------|
| A | BC | JG | D | E | | | |
| PR | SU | PR | SP | C | | | |
| OG | BP | OY | RY | | | | |

**SECCIÓN 1301
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

| | | | | |
|-----------|-----------|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | TOTAL ADICIÓN SECCIÓN | 9.811.300.000.000 | 9.811.300.000.000 |
| | | A.FUNCIONAMIENTO UNIDAD 130101 | 9.811.300.000.000 | 9.811.300.000.000 |
| | | GESTIÓN GENERAL | 9.811.300.000.000 | 9.811.300.000.000 |
| 03 | | TRANSFERENCIAS | 9.811.300.000.000 | 9.811.300.000.000 |
| 03 | 03 | A ENTIDADES DEL GOBIERNO | 9.811.300.000.000 | 9.811.300.000.000 |

| | | | | | | |
|----------------------|----|----|-----|---|-----------------------|-----------------------|
| 03 | 03 | | | <i>A ÓRGANOS DEL PGN</i> | 9.811.300. 000.000 | 9.811.300. 000.000 |
| 03 | 03 | 01 | 082 | <i>FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIA S FOME</i> | 9.811.300. 000.000 | 9.811.300. 000.000 |
| | | | 54 | <i>FONDO ESPECIAL FOME</i> | 9.811.300. 000.000 | 9.811.300. 000.000 |
| <i>TOTAL ADICIÓN</i> | | | | | 9.811.300. 000.000 | 9.811.300. 000.000 |

III. PRUEBAS DECRETADAS

7. Por medio de auto del 27 de abril de 2020 el despacho sustanciador avocó el conocimiento del Decreto 572 de 2020 y ordenó la práctica de algunas pruebas con la finalidad de contar con mayores elementos de juicio para analizar la constitucionalidad de la referida norma. Se recibió por medio de escrito radicado el 4 de mayo de la misma anualidad, en la Secretaría General de la Corte Constitucional, escrito de la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respondió a los interrogantes planteados como se expone a continuación:

8. Respecto de la destinación de los recursos a que hace referencia el Decreto Legislativo 572 de 2020, informó que serán utilizados para atender las *necesidades adicionales de gasto público* ocasionadas por la pandemia del Coronavirus, incluyendo los gastos que demanda los nuevos requerimientos para la atención en salud y demás necesidades de gasto relacionadas con la mitigación de los efectos adversos generados a la actividad productiva, en particular a las pequeñas y medianas empresas, y el elevado impacto que tienen las directrices de aislamiento obligatorio en los ingresos de los hogares colombianos, en particular la población más vulnerable que usualmente labora en la informalidad o en puestos de trabajo susceptibles de ser eliminados.

9. No obstante, resaltó que al tratarse de un hecho sin precedentes *era imposible determinar la magnitud del impacto económico* y por ende conocer la totalidad de los efectos que se pueden generar en la salud de los habitantes y la economía del país.

10. En relación con la insuficiencia de estos dineros, el Ministerio de Hacienda explicó que el Gobierno Nacional había previsto que los recursos contemplados en el Decreto Legislativo 519 de 2020 fueran utilizados para cubrir prioritariamente: (i) la prestación de los servicios requeridos para atender la emergencia sanitaria; (ii) aliviar los efectos adversos sobre la población en

condición vulnerable por la pandemia; y (iii) dar los insumos necesarios para mantener y restablecer el empleo y la actividad económica del país dependiendo de la evolución de la pandemia. Sin embargo, explicó que las acciones descritas solo representaban una primera línea de herramientas implementadas para reactivar la economía y a medida que la pandemia evolucionara el Gobierno necesitaría recursos adicionales.⁴

11. Finalmente, resaltó que la adición ordenada, debe ir acompañada de la liquidación respectiva, que debe incluirse como un anexo, según lo señalado en el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -EOP-, pues la sola adición de la Ley Anual de Presupuesto resulta insuficiente y corresponde solo al primer paso del trámite que se requiere para que los rubros puedan ser ejecutados por las respectivas entidades ejecutoras que conforman el Presupuesto General de la Nación. Indicó que, por esta razón, en los artículos 3, 4 y 5 se realizó la liquidación del presupuesto adicionado en los artículos 1 y 2⁵.

IV. INTERVENCIONES

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

12. Dentro del término otorgado por la Corte Constitucional mediante auto del 27 de abril de 2020⁶, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República intervino⁷ para exponer las razones que en su parecer conducirían a declarar la EXEQUIBILIDAD del decreto examinado. Concluyó, en efecto, que el Decreto en estudio cumple los requisitos formales y materiales de constitucionalidad previstos para los decretos expedidos en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica consagrados en el artículo 215 de la Constitución Política y, por ende, debe declararse exequible.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia – y del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana

13. Mediante documento de fecha 13 de mayo de 2020 el centro de investigación Dejusticia y el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, presentaron intervención ciudadana en el proceso de revisión del Decreto 572 de 2020 para solicitar la INEXEQUIBILIDAD del mismo, asegurando falta de “transparencia” en la adición presupuestal en cuestión; expresan que con ello se atenta contra los postulados de publicidad del gasto y transparencia de la información presupuestal contenidos en la Constitución

⁴ Cfr. informe del Ministerio de Hacienda, pág. 9, allegado como prueba adjunta al escrito de la Presidencia de la República, el 4 de mayo de 2020. Respecto de la prestación de los servicios requeridos para atender la emergencia sanitaria mencionó que “*si bien inicialmente se estimó una necesidad de recursos adicionales de alrededor de \$6 billones. Hoy en día, se considera que dicha suma podría ascender a \$7,1 billones*”. De igual modo explicó las variaciones en relación con las otras medidas.

⁵ Cfr. pág 4 del informe del Ministerio de Hacienda, allegado como prueba adjunta al escrito de la Presidencia de la República, el 4 de mayo de 2020.

⁶ Oficio OPC-434/20 notificado por correo electrónico en la misma fecha.

⁷ Documento recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 4 de mayo de 2020.

Política. En este sentido explicaron por qué la falta de criterios normativos para señalar las finalidades y los rubros específicos de dicha adición presupuestal, le impiden al decreto conjurar la crisis y/o mitigar los efectos.

14. A manera de introducción, expusieron que la falta de publicidad del gasto y en general de la actividad estatal, revelan que el decreto desconoce *el principio de finalidad como requisito de validez material*, toda vez que no dice ***“cómo, cuándo, ni de qué manera se ejecutará dicha adición presupuestal. Y sobre todo no vincula dicha adición presupuestal a situaciones específicas relacionadas con la mitigación del impacto de la pandemia”***, por lo cual debería declararse la inexecutable de los artículos 1 a 4. Lo anterior, al no ser claro que los recursos se destinarán exclusivamente a mitigar el impacto de la pandemia y a financiar las medidas adoptadas para enfrentarla, razón por la cual consideraron que debería exhortarse al Gobierno Nacional para que en su calidad de legislador extraordinario *“garantice la transparencia en las operaciones presupuestales y en el gasto público, con miras a evitar la corrupción y el mal manejo de dineros públicos”*.

15. Resaltaron ***la importancia de que el decreto contenga información detallada del gasto***, porque en ausencia de esta se imposibilita la veeduría de estos recursos por parte de la ciudadanía y se debilita la posibilidad de rendir cuentas por parte del Estado y de verificar que los dineros se están empleando verdaderamente en atender necesidades relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales.

16. Por esta misma línea citaron la Resolución A/RES/67/218 sobre *“Los Principios de Alto Nivel para la Transparencia Fiscal, la Participación y la Rendición de Cuentas”* y señalaron que el decreto no cumple con lo allí dispuesto, en otras palabras, por falta de detalle. Adicionalmente, indicaron que sin trazabilidad presupuestaria no es posible conocer si el uso de los recursos está cumpliendo con la obligación general del artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual *“cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas (...) especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos (...) reconocidos [en dicho Pacto]”*.

17. Arguyen que las medidas adoptadas son *“operaciones presupuestales amplias y generales que no necesariamente están normativamente encaminadas a la mitigación de los efectos de la emergencia, incumpliendo así el requisito de finalidad específico exigido por el ordenamiento jurídico”*.

18. En parecer de los intervinientes, es insuficiente que el decreto enuncie que los dineros, correspondientes además a un elevado valor, se destinarán al FOME, por cuanto no especifica a qué actividades económicas en concreto se asignarán estos recursos ni en qué proporción, lo que impide efectuar un análisis adecuado de la finalidad del decreto, ya que *“no es posible evaluar si las medidas efectivamente se encaminan a mitigar los efectos de la emergencia conociendo tan solo que los recursos irán al FOME”*. También llamaron la

atención sobre el hecho de que *“el FOME no cuenta con herramientas o sistemas de control para el manejo de recursos públicos, lo que impide su vigilancia y control”*.

19. Finalmente, concluyeron que no es posible conocer si los recursos adicionados al FOME efectivamente van a ser destinados a mitigar la crisis ni tampoco a qué sectores, entidades o actividades y que la falta de transparencia imposibilita realizar un adecuado juicio de finalidad del Decreto. Por esto, solicitaron se declare la inexecutable del decreto y que se exhorte al Gobierno Nacional para que indique con exhaustividad el destino de los recursos públicos y brinde elementos para establecer *“(i) cómo las acciones económicas van a ser efectivas para afrontar la crisis originada con la pandemia, específicamente respecto de los sectores salud, empleo y crecimiento económico y, (ii) la destinación y distribución específica de los recursos de los que trata el decreto en las diferentes carteras”*.

Departamento Nacional de Planeación - DNP

20. Mediante documento de fecha 13 de mayo de 2020 indicó que se adhería en su totalidad a la intervención presentada por parte de la Presidencia de la República.

Universidad Externado de Colombia

21. En escrito del 13 de mayo de la presente anualidad, a través del Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal manifestó que el decreto objeto de examen es de carácter instrumental y está estrechamente relacionado con el análisis constitucional del Decreto 417 mediante el cual se declara la emergencia, y del Decreto 444 por medio del cual se crea el FOME, así como del Decreto 562 que autoriza la expedición de TDS y su correspondiente inversión obligatoria para los establecimientos de crédito, cuyos juicios de constitucionalidad no han sido proferidos, por lo que sugirió realizar un estudio unificado de constitucionalidad.

22. En el caso concreto, consideró que el decreto sometido a estudio cumple los requisitos formales, de acuerdo a los presupuestos legales y jurisprudenciales establecidos por la Corte.

23. En cuanto al análisis de fondo, concluyó que las medidas adoptadas pretenden conjurar las causas de la emergencia y mitigar sus consecuencias, para lo cual se necesita de este instrumento para incorporar al Presupuesto General de la Nación los recursos del FOME.

Intervención ciudadana

24. Mediante documento radicado el 15 de mayo de 2020, un grupo de 19 estudiantes de derecho de la Universidad de los Andes y profesores, de manera independiente, presentaron intervención transversal a todos los decretos que integran el actual estado de excepción. Y así, elaboraron una ficha de cada uno

de los decretos legislativos, sin que se hiciera una referencia específica a las razones por las cuales consideraron que el Decreto 572 de 2020 cumple con los criterios de constitucionalidad.

Intervención de gobernadores del pueblo indígena Yukpa

25. En escrito del 18 de mayo de 2020, seis gobernadores del pueblo Yukpa radicaron escrito a través del cual indicaron que la emergencia económica y social declarada a través del Decreto 417 de 2020, así como todos los decretos posteriores que la desarrollan, debe ser considerada INEXEQUIBLE o CONDICIONAR SU EXEQUIBILIDAD, en la medida que resultan *“discriminatorios y racistas son contrarios y vulneran gravemente el Convenio 169 de 1989 de la OIT, Ley 21 de 1991, los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado Colombiano, la Constitución Política de Colombia e innumerables sentencias de la Corte Constitucional, máximo cuando somos sujetos de alta protección Constitucional”*.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

26. El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991, allegó a la Corte el concepto de rigor, mediante el cual solicita declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 572 de 2020⁸, al cumplir con cada uno de los requisitos formales exigidos por la Constitución y la ley.

27. En primer lugar, encontró cumplidos los requisitos formales (firmas del Presidente de la República y todos sus Ministros, motivación, necesidad y pertinencia y temporalidad).

28. Respecto a la revisión material, hizo una clasificación entre exigencias generales y específicas. Frente a las generales refirió que cumplía con los presupuestos de conexidad (externa e interna), ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica. Y en cuanto a las condiciones específicas, consideró cumplidos los presupuestos de finalidad, motivación suficiente, necesidad y subsidiariedad, incompatibilidad y proporcionalidad. Por ello concluyó que la incorporación de nueve billones ochocientos once mil trescientos millones de pesos (\$9.811.300.000.000) en el Presupuesto General de la Nación, provenientes del recaudo que genere la inversión en los TDS para financiar el FOME, no contradice la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Conforme a lo dispuesto por el párrafo del artículo 215 y el numeral 7° del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para

⁸ Documento de fecha 29 de mayo de 2020.

decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 572 de 2020 *supra* transcrito. Con todo, es importante aclarar que la anterior competencia no incluye las normas alusivas a la liquidación de la adición presupuestal efectuada en el Decreto 572 de 2020, atendiendo las razones que se exponen a continuación.

Problema jurídico y estructura de la decisión

2. Corresponde a la Sala decidir si el Decreto Legislativo 572 de 2020 satisface las exigencias formales y materiales a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias –Ley 137 de 1994–. Para este fin, seguirá la siguiente metodología: (i) la caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica; (ii) el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ambiental; (iii) las modificaciones al Presupuesto General de la Nación en estado de emergencia económica, social y ecológica; y (iv) se analizará la compatibilidad con la Constitución del Decreto Legislativo 572 de 2020.

Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica⁹

3. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por establecer las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 572 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

4. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción, disposiciones a partir de las cuales el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar la existencia de alguna de sus tres categorías: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

5. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “*el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*”¹⁰, así como que “*el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se*

⁹ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136/09, C-145/09, C-224/09, C-225/09, C-226/09, C-911/10, C-223/11, C-241/11, C-671/15, C-701/15 M, C-465/17, C-466/17 y C-467/17. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

¹⁰ Sentencia C-466 de 2017, citando a su vez la sentencia C-216/11 M.

*encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad*¹¹.

6. La naturaleza *reglada, excepcional y limitada* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Carta Política y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-¹², así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial¹³.

7. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos antes estas circunstancias excepcionales, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

8. La Carta Política también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en sus artículos 212 a 215, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

9. A la luz del referido artículo 215, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por esta Corporación como “*una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...*”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

¹¹ Ibidem.

¹² El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

¹³ El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo establece el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

10. Este Tribunal ha señalado que *“los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”*¹⁴. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o *“accidentes mayores tecnológicos”*¹⁵.

11. Desde la expedición de la Constitución Política se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos¹⁶; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica¹⁷; iii) desastres naturales¹⁸; iv) la revaluación del peso frente al dólar¹⁹; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito²⁰; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público²¹; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud²²; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela²³.

12. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo *“por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”*. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán -de

¹⁴ Sentencia C-216/99.

¹⁵ La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos y la crisis que dan lugar a ella se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico, social y ecológico, cuando sus efectos se proyecten en estos ámbitos. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

¹⁶ Decreto 333 de 1992.

¹⁷ Decreto 680 de 1992.

¹⁸ Decretos 1178 de 1994, 195 de 1999, 4580 de 2010 y 601 de 2017.

¹⁹ Decreto 80 de 1997.

²⁰ Decreto 2330 de 1998.

²¹ Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

²² Decreto 4975 de 2009.

²³ Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año sucesivo, les otorgue carácter permanente.

13. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de ese tiempo. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ambiental²⁴

Consideraciones generales

14. Los estados de excepción son respuestas fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento Superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como *decretos de desarrollo*. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el Texto Superior, ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por este último.

15. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (*derechos intangibles*) (arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen

²⁴ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465/17, C-466/17 y C-467/17. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

16. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

17. El examen formal del decreto requiere verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe analizarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

18. El análisis material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal de este Tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

19. El **juicio de finalidad**²⁵ está previsto por el artículo 10 de la LEEE²⁶. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos²⁷.

²⁵ La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467/17, C-466/17, C-465/17, C-437/17 y C-434/17, entre otras.

²⁶ Ley 137 de 1994. Art. 10. “Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.”

²⁷ Sentencia C-724/15. “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Sentencia C-700/15. El juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

20. El **juicio de conexidad material**²⁸ está previsto por los artículos 215 de la Constitución²⁹ y 47 de la LEEE³⁰. Con este se pretende determinar si las decisiones adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) **interno**, esto es, la relación entre las medidas implementadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente³¹ y (ii) **externo**, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia³².

21. El **juicio de motivación suficiente**³³ ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas³⁴. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de estas³⁵, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “*decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*”³⁶.

22. El **juicio de ausencia de arbitrariedad**³⁷ tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan disposiciones que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.³⁸ La Corte Constitucional debe verificar que las

²⁸ La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517/17, C-467/17, C-466/17, C-437/17 y C-409/17, entre otras.

²⁹ Constitución Política. Art. 215. “*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes*”.

³⁰ Ley 137 de 1994. Art. 47. “*Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado*”.

³¹ Sentencia C-409/17. “*La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434/17.

³² Sentencia C-724/15. “*La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron*”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15.

³³ El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467/17, C-466/17, C-434/17, C-409/17, C-241/11, C-227/11, C-224/11 y C-223/11.

³⁴ Sentencia C-466/17. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722/15 y C-194/11.

³⁵ Al respecto, en la sentencia C-753/15, la Corte Constitucional sostuvo que “*en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*”.

³⁶ Ley 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, artículo 8.

³⁷ Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17, C-466/17, C-434/17, C-409/17 M, C-241/11, C-227/11 y C-224/11.

³⁸ Sentencia C-466/17, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723/15 y C-742/15.

medidas dispuestas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales³⁹; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular; que (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁴⁰.

23. El **juicio de intangibilidad**⁴¹ parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del **carácter “intocable”** de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

24. El **juicio de no contradicción específica**⁴² tiene por objeto establecer que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

25. El **juicio de incompatibilidad**⁴³, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

³⁹ Artículo 7° de la Ley 137 de 1994. “*Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades*”.

⁴⁰ Sentencia C-149/03. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224/09, C-241/11 y C-467/17.

⁴¹ El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517/17, C-468/17, C-467/17, C-466/17, C-409/17, C-751/15, C-723/15 y C-700/15, entre otras.

⁴² Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467/17, C-466/17, C-437/17 M, C-434/17, C-409/17 y C-723/15.

⁴³ Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17, C-434/17, C-136/09, C-409/17 y C-723/15.

26. El **juicio de necesidad**⁴⁴, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las decisiones que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de **la necesidad fáctica o idoneidad**, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la **necesidad jurídica o subsidiariedad** que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

27. El **juicio de proporcionalidad**⁴⁵, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este análisis particular no excluye, naturalmente, la aplicación del juicio de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, o en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

28. El **juicio de no discriminación**⁴⁶, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE⁴⁷, requiere que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas⁴⁸. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados⁴⁹.

Las modificaciones al Presupuesto General de la Nación en estado de emergencia económica, social y ecológica

29. La Constitución establece en los artículos 346 y 347 el principio de legalidad del presupuesto, o la reserva de ley para su expedición, modificación

⁴⁴ Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517/17, C-467/17, C-466/17, C-465/17, C-437/17, C-409 de 2017 y C-723/15.

⁴⁵ Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467/17, C-466/17, C-227/11, C-225/11, C-911/10, C-224/09, C-145/09 y C-136/09.

⁴⁶ Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467/17, C-466/17, C-701/15, C-672/15, C-671/15, C-227/11, C-224/11 y C-136/09.

⁴⁷ “Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)”.

⁴⁸ Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

⁴⁹ En este sentido, en la sentencia C-156/11, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

o adición, en atención a la importancia del principio democrático para adoptar decisiones relacionadas con el uso y la destinación de los recursos públicos⁵⁰, de conformidad con el cual, para que los gastos efectivamente se ejecuten, las partidas deben aprobarse por el Congreso al expedir la ley anual de presupuesto. Así, en tiempos de normalidad institucional, la regla general es que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se encuentren en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, las asambleas departamentales, o los concejos distritales o municipales⁵¹.

30. Por lo anterior, la Ley Estatutaria 137 de 1994⁵² regula las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción, en los cuales se permite que otro sea el centro de producción normativa y, en particular, que el ejecutivo cambie la destinación de algunas rentas⁵³, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con la finalidad de obtener y destinar recursos dirigidos a la superación del estado de excepción, convirtiéndose de este modo en legislador transitorio⁵⁴. Las modificaciones pueden versar tanto en la fuente de los ingresos fiscales como en la destinación de los créditos contenidos en el mismo.

31. De allí que el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 disponga que, en virtud de la declaración del estado de emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

32. Complementando lo anterior, los artículos 83 y 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación establecen, principalmente, 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 Gobierno (sic) en los términos que éste señale”* y que en estas circunstancias, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política, *“toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización”*, respectivamente.

33. En este orden de ideas, al ejecutivo le asiste la competencia para modificar el Presupuesto General de la Nación, bien sea mediante la generación de créditos adicionales a los contemplados inicialmente en la ley de presupuesto aprobada por el legislador, los cuales ingresan con posterioridad a la expedición

⁵⁰ Cfr. sentencias C-006/12, C-192/97 y C-685/96.

⁵¹ Cfr. sentencia C-434/17. “Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. Ver también la sentencia C-146/09.

⁵² “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

⁵³ El texto de la LEEE solo habla de modificación del Presupuesto General de la Nación cuando se refiere a la conmoción interior, sin embargo, la jurisprudencia se ha referido de manera expresa a la posibilidad de extender efectos del estado de conmoción interior al de emergencia (C-376/94).

⁵⁴ Cfr. sentencias C-434/17, C-148/03, C-947/02, C-330/99, C-329/99, C-219/99, C-138/99, C-376/94 y C-179/94, entre otras.

y liquidación del mismo⁵⁵ o a través de traslados, que de ninguna manera aumentarán el valor total de las rentas, sino que constituyen cambios tanto cuantitativos como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contra crédito que disminuye una de las partidas originales⁵⁶.

34. En los casos en que el Presidente de la República decreta adiciones al Presupuesto General de la Nación, la fuente de los recursos debe encontrarse previamente determinada y de consistir en un decreto legislativo, el cual es objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte⁵⁷, de modo que, el control constitucional se ejerce, tanto sobre los decretos declarativos de los estados excepcionales como de los decretos legislativos que en desarrollo de estos y en ejercicio de las facultades constitucionales expida el Gobierno; revisión oficiosa o control automático que conlleva el examen de los requisitos formales y de fondo⁵⁸. Este control se hace necesario toda vez que las situaciones que se presentan en estas circunstancias especiales implican la pronta implementación y ejecución de acciones que no podrían controlarse de manera ordinaria sin que efectos negativos impacten los diferentes sectores del país⁵⁹.

35. En este sentido, la potestad de decretar un estado de excepción y las facultades que durante él se ejerzan deben someterse a un riguroso control constitucional, formal y material, lo que constituye un límite a las actuaciones del ejecutivo en tiempos de anormalidad⁶⁰. En concreto, de la Carta Política se desprenden disposiciones que imposibilitan que el ejercicio de estas facultades se convierta en un poder omnímodo.⁶¹

36. Así, la jurisprudencia ha señalado, principalmente, como uno de los límites, que debe evidenciarse conexidad entre los fines que conducen a la modificación presupuestal y las causas que originaron la declaración del estado de excepción, lo que comprende “*de un lado, la [conexidad] existente entre las causas que generaron la declaratoria y su finalidad, y de otro, la existente entre*

⁵⁵ En la sentencia C-685/96, la Corte subrayó: “11. En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios).” En el mismo sentido, ver las sentencias C-434/17, C-483/02 y C-947/02.

⁵⁶ En la sentencia C-947/02 la Corte se refirió al tema y dijo: “[e]n el traslado presupuestal, como se dijo, simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones. // Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos”. Reiteración de la sentencia C-206/93. Ver también la sentencia C-434/17.

⁵⁷ Cfr. sentencias C-434/17 y C-947/02, entre otras.

⁵⁸ Sentencia C-179/94.

⁵⁹ Cfr. sentencia C-434/17. Ver en relación con este tema, la sentencia C-802/02.

⁶⁰ Cfr. Sentencia C-802/02. Ver también la C-146/09.

⁶¹ Sentencia C-146/09.

*las causas de expedición del decreto legislativo que modifica el presupuesto y las materias que regula*⁶².

37. En segundo lugar, ha establecido una necesaria relación de especificidad entre las razones que sirvieron de fundamento de la modificación del presupuesto y la materia del estado de emergencia. De esta manera, los propósitos de gasto público que pretenden cumplirse con la modificación presupuestal deben circunscribirse a la implementación de medidas y acciones dirigidas unívocamente a conjurar y atender las necesidades derivadas de la crisis⁶³, limitándose nuevamente la facultad del ejecutivo.

38. Otros condicionamientos conducen a tener en cuenta los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en normas como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y de manera especial en los decretos legislativos de modificación presupuestal⁶⁴, y en general, en las disposiciones normativas que para el caso de los estados de excepción constituyen, junto con las de la Constitución Política, bloque de constitucionalidad. La Corte se pronunció al respecto en la sentencia C-148 de 2003 en los siguientes términos:

“En lo que hace referencia a los principios del sistema presupuestal señalados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Corte advierte cómo estos deben ser observados pues todo estado de excepción es, como se ha expresado reiteradamente en la doctrina constitucional, un estado de legalidad, en el cual los pilares que fundan el ordenamiento jurídico no pueden ser modificados por el ejecutivo en uso de tales facultades. Además, el Estatuto Orgánico de Presupuesto contiene provisiones normativas (Arts. 83⁶⁵ y 84) que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto⁶⁶, en especial el de legalidad. Esto en el entendido que estos preceptos definen al decreto que declara el estado de excepción como la fuente del gasto público, lo que entra en concordancia con los principios constitucionales aplicables a la ley de apropiaciones y contenidas en el artículo 346 Superior, como es la obligación de sustentar cada partida, entre otras causas, en un gasto decretado conforme a ley anterior.”

39. En consecuencia, el control de constitucionalidad cuando se modifica el Presupuesto General de la Nación implica verificar ciertas condiciones

⁶² Cfr. sentencia C-146/09. Ver también la C-067/93 y C-075/93, entre otras.

⁶³ Cfr. sentencia C-146/09.

⁶⁴ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las leyes orgánicas hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato: *“Es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción lato sensu del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional”*. Sentencia C-582/99.

⁶⁵ El Decreto 111 de 1996 compiló la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, con las modificaciones introducidas por la Ley 225 de 1995. El actual artículo 83 del Decreto 111 corresponde al artículo 69 de la Ley 38 de 1989 y al artículo 36 de la Ley 179 de 1994.

⁶⁶ Cfr. C-138/99, sentencia reiterada en la C-219/99.

relacionadas con la conexidad entre la finalidad de la modificación y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, su necesidad y proporcionalidad, y el cumplimiento de las normas orgánicas que regulan el régimen propio de las afectaciones al presupuesto en estados de excepción.

Contenido y alcance del Decreto Legislativo 572 de 2020

40. Mediante el Decreto Legislativo 572 de 2020 se adicionó el Presupuesto General de la Nación correspondiente a la vigencia del 1° de enero a diciembre 31 de 2020, con el fin de *conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis provocada por la pandemia ocasionada por el COVID- 19*, declarada por parte de la Organización Mundial de la Salud el día 11 de marzo de 2020.

41. En el artículo 1°, el Decreto efectuó adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación en la suma de nueve billones ochocientos once mil trescientos millones de pesos (\$9,811,300.000.000) y en el artículo 2°, efectuó adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación en la misma suma, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 345 Superior⁶⁷.

42. En el artículo 3°, efectuó la liquidación de la adición del presupuesto de rentas y recursos de capital y en el 4°, la de la adición del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, por el valor antes mencionado.

43. En el artículo 5° estableció que las normas anteriores se acompañan de un anexo que contiene el detalle del gasto para la vigencia fiscal 2020 y por último, en el artículo 6° incluyó la regla de vigencia, según la cual, el decreto en mención rige a partir de la fecha de su publicación.

44. Entonces, el objeto específico sobre el cual recae el control de constitucionalidad consiste en la incorporación presupuestal de una medida adoptada en otra norma, como lo es el Decreto 562 de 2020, a través del cual se crean los títulos de deuda pública.

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 572 de 2020

Examen formal

45. La Corte considera que el Decreto 572 de 2020 cumple con los presupuestos formales que deben contener las normas dictadas al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, así:

⁶⁷ Como se mencionó con anterioridad, el artículo 345 de la Constitución consagra el principio de legalidad del presupuesto, destacando que no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. En ese orden de ideas, de acuerdo con la Constitución, el principio de legalidad involucra la incorporación de los ingresos y de los gastos en el presupuesto.

46. *Expedición por el órgano competente.* El decreto bajo examen fue emitido y firmado por el Presidente de la República y todos los ministros de despacho⁶⁸, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 215 de la Carta Política y la Ley 137 de 1994.

47. *Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia.* El Decreto 572 de 2020 se expidió en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, por una vigencia de 30 días calendario contados a partir del 17 de marzo de 2020 y hasta el 15 de abril siguiente, siendo esta última fecha en la que se expidió el decreto objeto de examen (15 abril de 2020), con lo cual se cumple este presupuesto.

48. *Existencia de motivación.* El decreto objeto de examen constitucional incluye las consideraciones (21 párrafos) que justifican la adición presupuestal para conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis de salud y socioeconómica desatada en el territorio nacional con ocasión de la declaración de la pandemia a nivel mundial, que a su vez reflejan la insuficiencia de las apropiaciones iniciales contenidas en el presupuesto nacional de la presente vigencia para conseguir superar dichos efectos.

Examen material

49. El presente examen se adelantará siguiendo estrictamente los presupuestos establecidos en el acápite de criterios materiales que rigen el control de constitucionalidad⁶⁹, de acuerdo con los elementos y presupuestos consignados en esta decisión.

50. **Juicio de finalidad.** Este parámetro exige que la medida adoptada esté directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

51. Mediante el Decreto 417 de 2020⁷⁰, 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 30 días calendario y de conformidad con este decreto resulta indispensable 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 COVID-19, así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia.

⁶⁸ Según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019, son un total de 18 ministerios.

⁶⁹ Fundamentos jurídicos 31 a 41 de esta decisión.

⁷⁰ Declarado ajustado a la Constitución mediante la Sentencia C-145/2020.

52. En este contexto, el artículo 3° del Decreto 417 de 2020⁷¹ autorizó al Gobierno para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a medidas que permitan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

53. En atención a lo anterior, se crearon los Títulos de Solidaridad -TDS (Decreto 562 de 2020) que deben ser suscritos por los establecimientos de crédito, en una suma que de acuerdo con el reporte dado por la Superintendencia Financiera de Colombia correspondería máximo a 9.8 billones de pesos, para ser incorporados al Fondo de Mitigación de Emergencia -FOME⁷², cuyo objeto es cubrir 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.

54. Esta fuente de financiamiento se une a otras a las que ha acudido el Gobierno para obtener recursos como son los activos líquidos que tenía a disposición y créditos de diverso origen como ocurre con los decretos 519 y 571 de 2020, también destinados al FOME⁷³.

55. Ahora bien, en las intervenciones de Dejusticia y la Universidad Javeriana se aseguró que los artículos 1° a 4° enuncian operaciones presupuestales amplias y generales que no están específicamente destinadas a mitigar los efectos de la crisis y que no es suficiente afirmar que los recursos se destinarán al FOME, pues no se detalla a qué actividades económicas en concreto se asignarán estos recursos ni en qué proporción. Al respecto encuentra la Sala que tal afirmación no es de recibo en la medida que teniendo en cuenta el único objetivo que tiene el FOME (administrar los recursos para responder a las necesidades generadas por la pandemia) es fácil inferir que existe una finalidad dirigida a conjurar la crisis que pretende enfrentar el decreto en estudio, sin que sea posible en esta etapa establecer una destinación específica de los recursos adicionados, de cara a la afectación de sistema de salud, el mercado laboral y en general las graves afectaciones al orden económico y social a causa de la pandemia.

56. En consecuencia, tal argumento no lleva a establecer un desconocimiento del juicio de finalidad en la medida que: (i) los considerandos del Decreto establecen que los recursos de la adición presupuestal se destinarán para “*conjurar la emergencia y mitigar sus efectos*”; y (ii) el Decreto establece que

⁷¹ “El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

⁷² Creado mediante Decreto 444 de 2020, como un fondo sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto es cubrir 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.

⁷³ El artículo 3° del Decreto 444 de 2020 establece que los recursos provendrán de las siguientes fuentes: 1. Fondo de Ahorro y Estabilización; 2. Fondo de Pensiones -FONPET; 3. **Recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación**; 4. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos; 5. Los que determine el Gobierno nacional.

estos recursos se van a destinar al FOME cuyo objeto es precisamente “*atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generador a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto 417 de 2020*”.

57. Bajo estas consideraciones para la Sala se cumple esta exigencia, dado que la medida adoptada está directa y específicamente encaminada a conjurar las causas que generaron la crisis y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

58. **Juicio de conexidad material.** Como se explicó, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos, *interna y externa*.

59. **Conexidad interna.** El decreto objeto de examen en sus consideraciones destaca las circunstancias que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, las que pueden afectar el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que es indispensable adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

60. Por otra parte, se hace alusión al Decreto 417 de 2020, donde se advierte que 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, así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia.

61. En igual sentido, la motivación del decreto indica que la presente adición tiene como destino el FOME, cuyo objeto es atender las necesidades en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

62. Como sustento de esta modificación, refiere que para superar la actual crisis se hace necesario aprobar créditos adicionales, 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.

63. Finalmente, la parte considerativa hace alusión al Decreto 562 de 2020 a través del cual se establece una inversión obligatoria temporal por parte de los establecimientos de crédito en títulos de deuda pública interna, que fueron denominados Títulos de Solidaridad -TDS- cuyo valor está estrechamente relacionado con los estados financieros de los establecimientos crediticios. En

tal sentido, explica que al 27 de marzo de 2020 la Superintendencia Financiera de Colombia, certificó que el monto máximo que se podría obtener con la referenciada medida de inversión obligatoria correspondería a \$9.8 billones.

64. Con todo, encuentra la Sala que las consideraciones descritas tienen relación directa con las medidas adoptadas en la parte resolutive puesto que se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, recursos que serán inyectados al FOME, de donde se extrae que existe una relación específica entre las consideraciones que motivaron la expedición del decreto con las medidas allí adoptadas.

65. **Conexidad externa.** La necesidad de adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos para la implementación de medidas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, como se explicó, atiende a la financiación del FOME a través de títulos de deuda pública interna de adquisición obligatoria por las entidades crediticias.

66. Ello tuvo fundamento en la alerta dada por la Organización Mundial de la Salud, que el 11 de marzo de 2020 declaró 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.

67. Al respecto, la Corte en la sentencia C-145 de 2020, destacó que el Decreto 417 de 2020 reseña la existencia de unos hechos que afectan la salud pública mundial por el surgimiento del virus denominado COVID-19, que se convirtió en una pandemia y que arribó a Colombia generando una emergencia sanitaria, lo que obligó a tomar medidas preventivas como el aislamiento social y el confinamiento temporal obligatorio, ocasionando profundas y trascendentales afectaciones económicas y sociales, sin que el sistema de salud se encontrara preparado para su tratamiento y contención.

68. Así, se advirtió sobre la existencia de una nueva crisis global de salud pública con un carácter extraordinario a partir de la incertidumbre a la que está expuesta el mundo. En este sentido en la providencia en cita se destacó que la situación ocasionada por el nuevo coronavirus sobrepasa las permanentes dificultades del sistema de salud, no solo por la imprevisibilidad e impredecibilidad, sino por la facilidad y velocidad de propagación, los altos niveles de gravedad y la ausencia de vacuna o tratamiento específico.

69. También hizo énfasis en que existen diversas situaciones del orden internacional como la caída en el precio del petróleo y la incertidumbre de los mercados, que tienen una incidencia directa en el manejo de la pandemia, en la medida que impactan severamente en la economía del país, lo que agrava el panorama fiscal por su presentación concurrente con el COVID-19, máxime si se tiene en cuenta que la situación generada por el coronavirus sobrepasa las

dificultades ordinarias del sistema de salud dada la magnitud de los hechos y el crecimiento exponencial.

70. En este contexto, el Gobierno hizo evidente la necesidad de contar con amplios recursos económicos tanto para el sistema de salud como para la implementación de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes; continuar con el abastecimiento de bienes básicos; así como afectar en menor medida la economía y el bienestar de los habitantes.

71. Ante este panorama el Decreto 417 de 2020 en su artículo 3° indicó “[e]l Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, **así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo**”. Ello a fin de conjurar los efectos de la crisis, en particular apoyar el sector salud y mitigar los efectos económicos que enfrenta el país, razones que se hacen notar atendiendo los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia que se estudia, la cual se ofrece absolutamente nueva y extraordinaria.

72. Es claro entonces, que existe una relación específica entre las consideraciones fácticas y jurídicas que motivaron la expedición del Decreto 572 de 2020 con las medidas allí adoptadas, pues se relacionan especialmente con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

73. **Juicio de motivación suficiente.** El decreto contiene argumentos a partir de los cuales se explica la adición presupuestal en orden a atender la crisis económica causada por la pandemia mundial para lo cual se basó en: (i) el informe del 11 de marzo de 2020 de la Organización Mundial de la Salud; (ii) la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual se declara la emergencia sanitaria; (iii) el comunicado del 18 de marzo de la Organización Internacional del Trabajo sobre el “El COVID-19 y el mundo del trabajo”; (iv) la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora del Fondo Monetario Internacional a partir de la interrupción repentina de la actividad económica; (v) la jurisprudencia constitucional -sentencia C-434 de 2017; y (vi) el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

74. Así, el Gobierno expuso las razones que justifican la adición a partir de los siguientes aspectos: (i) el Decreto creó una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública interna denominados TES, que sería suscrita por los establecimientos de crédito; y (ii) teniendo en cuenta las cifras sobre los activos y pasivos de los establecimientos de crédito suministrados por la Superintendencia Financiera, se estableció el monto máximo que se podría obtener.

75. De acuerdo con lo anterior, el decreto en examen plantea los argumentos que motivan la presente medida en procura de generar recursos para fortalecer

el sistema de salud y mitigar los efectos que pueda tener en el campo económico y social.

76. Juicio de ausencia de arbitrariedad. El Decreto 572 de 2020 no contiene medidas que impliquen la restricción de los derechos fundamentales, tampoco alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público, toda vez que la adición presupuestal, antes de limitar tales garantías, busca entregar recursos necesarios para conjurar la crisis que ha ocasionado la pandemia en diferentes sectores.

77. Juicio de intangibilidad. El decreto sometido a estudio no contiene medidas que puedan afectar derechos fundamentales intangibles, dado que no tiene como fin restringir los derechos que la jurisprudencia constitucional ha incluido en esta categoría⁷⁴. En este caso, la adición presupuestal busca contar con recursos económicos para la adecuada operatividad del FOME, que permitan garantizar la atención en salud y mitigar los efectos negativos que la pandemia ha generado sobre la economía y la sociedad en general.

78. Juicio de no contradicción específica. Las disposiciones examinadas no contrarían de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales, ni desmejoran los derechos sociales de los trabajadores, pues como se ha expuesto ampliamente, están dirigidas a conjurar la crisis económica y social generada con ocasión de la pandemia mundial del COVID-19, por la vigencia fiscal de 2020 y con destinación específica al FOME.

79. Por otra parte, respecto de la intervención presentada de manera conjunta por Dejusticia y la Universidad Javeriana donde parecería que los argumentos están dirigidos a debatir el principio de legalidad del gasto. La Corte encuentra necesario enfatizar que la magnitud de la crisis no tiene precedentes; por lo tanto, aún no es claro si sea primordial extender algunos programas o incluso crear programas nuevos destinados a proteger a los hogares más vulnerables. Tampoco es claro cómo evolucionará la curva epidemiológica y, en consecuencia, de qué manera se deberán destinar los recursos para enfrentar la crisis sanitaria de la manera más efectiva y eficiente posible. Finalmente, la crisis económica y social que sufre el país es afectada por factores imprevisibles, derivados de la propagación del COVID-19 y las medidas que, consecuentemente, debe adoptar el Gobierno para mitigar sus efectos en varios ámbitos.

80. Además, los principios de publicidad y transparencia del presupuesto no exigen que la reglamentación específica de la ejecución del gasto quede consignada en el decreto legislativo. Por tanto, para la Corte se cumple con este presupuesto.

81. Juicio de incompatibilidad. El Decreto 572 de 2020 no modifica o deroga leyes, de hecho hace alusión a seguir los lineamientos expuestos en el Estatuto

⁷⁴ El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517/17, C-468/17, C-467/17, C-466/17, C-409/17, C-751/15, C-723/15 y C-700/15, entre otras. Ver fundamento jurídico 34.

Tributario de cara a las modificaciones al Presupuesto General de la Nación (arts. 67 y 83 Decreto 111 de 1994).

82. **Juicio de necesidad.** Este examen también atiende a dos aspectos, a saber: (i) *necesidad fáctica o idoneidad*, y (ii) *necesidad jurídica o subsidiariedad*.

83. **Necesidad fáctica.** Encuentra la Sala, en armonía con lo expuesto en los juicios anteriores que, el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, no contempla todos los rubros que hoy son necesarios para atender y mitigar los efectos adversos generados por la pandemia del COVID-19, por lo que en el Decreto 417 de 2020 se advirtió sobre la necesidad de adicionar recursos para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, fortalecer el sistema de salud, así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social.

84. Bajo este panorama, el Gobierno hizo dos adiciones presupuestales contempladas en los decretos 519 y 571 de 2020 con destino al FOME, por lo que corresponde establecer si es necesaria la expedición del actual decreto para atender y mitigar los efectos adversos generados por la pandemia.

85. Respecto del **Decreto 519 de 2020** se dispuso una adición presupuestal de 15.1 billones de pesos, para cumplir los siguientes objetivos: (i) garantizar la prestación de los servicios requeridos para atender la emergencia sanitaria; y (ii) aliviar los efectos adversos sobre la población en condición vulnerable por la pandemia. Lo anterior, en términos de inversión, fue explicado de la siguiente manera:

i) *Garantizar la prestación para atender la emergencia sanitaria*, ante la necesidad de expandir la capacidad diagnóstica del país, el fortalecimiento de la red de las UCI e intermedios, garantizar el abastecimiento de los insumos necesarios para la prestación de servicios de salud, el reconocimiento económico temporal de los prestadores de servicios de salud, la compensación económica temporal para los afiliados al régimen subsidiado con diagnóstico de COVID-19 confirmado y el fortalecimiento de la red de sanidad del sector defensa. En este sentido se implementaron 4 grandes medidas estimadas en \$6.8 billones de pesos, así: (i) fortalecimiento del aseguramiento (\$5.7 billones); (ii) fortalecimiento de las medidas de salud pública (\$31 mil millones); (iii) ampliación de la oferta de servicios (\$1.1 billones); y (iv) fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud y Protección Social (\$14 mil millones).

Si bien esta inversión inicial fue evaluada en los \$6.8 billones referidos, se advirtió que se desconoce la evolución de la curva epidemiológica en el país y, en consecuencia, cuáles serán las necesidades de recursos adicionales en el futuro para garantizar la prestación de los servicios requeridos para atender la emergencia sanitaria.

ii) *Aliviar los efectos adversos sobre la población en condición vulnerable*, acciones que representan un costo aproximado de \$4,2 billones, existiendo una

eventual necesidad de ampliar la cobertura o extensión de estos programas o la creación de unos nuevos.

Al respecto, el Gobierno indicó que, con el fin de reducir el impacto social y económico en los hogares, se han diseñado medidas que buscan garantizar la provisión de recursos económicos para la población vulnerable que ve disminuidos sus ingresos con ocasión de aquellas implementadas para contener la propagación de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. En este sentido se destacan: (i) la ampliación de transferencias monetarias de los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, estableciendo un giro adicional para los mismos en la presente vigencia (Decreto Legislativo 458 de 2020); (ii) creación del Programa Ingreso Solidario orientado a la población vulnerable no cubierta por los anteriores programas (Decreto Legislativo 518 de 2020); (iii) la devolución del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, que corresponde a la suma de \$75.000 cada dos meses (Decreto Legislativo 458 de 2020); y (iv) en igual sentido, se diseñó una medida que permite diferir el pago de servicios públicos por dos meses de los hogares de los estratos 1 y 2 (decretos 517 y 528 de 2020).

86. Con todo, dependiendo de la evolución de la emergencia sanitaria, es posible que sea necesario ampliar la cobertura o extensión de estos programas, o la creación de programas nuevos, con el fin de mitigar los impactos económicos y sociales del aislamiento preventivo obligatorio, especialmente en la población más vulnerable.

87. De la información expuesta, se extrae que aproximadamente el 75% de las apropiaciones incluidas en el Decreto 519 de 2020 se destinarán a mitigar los efectos ya conocidos.

88. Respecto del **Decreto 571 de 2020**, que adicionó el presupuesto general en \$329 mil millones para el FOME, fue destinado para cubrir las medidas adoptadas en el Decreto 553 de 2020 para población vulnerable, así: (i) personas adultas mayores en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, quienes recibirán 3 giros mensuales de \$80.000, priorizando a los mayores de 70 años, y (ii) los cesantes, dentro del Mecanismo de Protección al Cesante, para trabajadores que se encuentren en esta condición.

89. Según el Ministerio de Hacienda, las acciones descritas representan tan solo una primera línea de medidas necesarias para reactivar la actividad económica, por lo que en la medida en que la pandemia evolucione, el Gobierno requerirá recursos adicionales. Para efectos de establecer un monto aproximado a manera de comparación, citó las dos crisis económicas anteriores que ha padecido el país, esto es, la crisis financiera de 1999 y la crisis financiera internacional de 2008-2009.

90. En este contexto, explicó que en 1999 el Gobierno aumentó su gasto excluyendo intereses en 2,1 puntos porcentuales del PIB, de 12,2% del PIB en 1998 a 14,3% del PIB en 1999, que equivaldría a \$21 billones de pesos actualmente. Para el año 2009 se aumentó el gasto en 1,7 puntos porcentuales

del PIB, de 14,7% del PIB en 2008 a 16,4% del PIB en 2009, lo que equivaldría a un incremento en el gasto de \$17 billones de pesos a la fecha.

91. Sobre este particular escenario el Ministerio de Hacienda resaltó que ninguna de estas dos crisis contempló una suspensión tan drástica de la actividad económica nacional como la actual, ni una afectación generalizada de la economía mundial, por lo que considera evidente que se requerirán recursos adicionales para mitigar el impacto económico de la actual crisis, aunque en este momento sea imposible determinar con precisión el monto exacto de los recursos que serán requeridos.

92. Al respecto, la Sala encuentra acertada tal afirmación, pues las condiciones de la actual crisis no permiten en principio establecer el monto total de los recursos necesarios para superarla, de cara a la afectación de sistema de salud, el mercado laboral y en general las graves afectaciones al orden económico y social a causa de la pandemia.

93. En suma, para poder mitigar y atender de manera oportuna y efectiva los efectos negativos de la pandemia generada por el nuevo coronavirus, se requiere de disponibilidad de recursos, por lo que el Gobierno se ha visto en la necesidad de canalizar los dineros a través del FOME⁷⁵, valiéndose de distintas fuentes de financiación, como ocurre en este caso a través de la expedición de los TDS, máxime si se tiene en cuenta que en la medida que evolucione el COVID-19 serán indispensables recursos adicionales para la atención de la emergencia en materia de salud, reactivación económica y protección de la población vulnerable, por lo que es indiscutible la necesidad de la adición establecida por medio del decreto objeto de examen.

94. **Necesidad jurídica.** El presente examen se adelantará atendiendo a las medidas que ordenan la adición al presupuesto de rentas y recursos de capital, así como el de gastos (arts. 1 y 2); y las disposiciones referentes a la liquidación de dicha adición (arts. 3, 4 y 5).

Adición al presupuesto de rentas y recursos de capital -artículos 1 y 2

95. En este punto, entiende la Corte que el Presidente de la República no tenía a disposición, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, mecanismos igualmente idóneos y ágiles para perseguir los mismos resultados.

96. Así, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 345 Superior que se refiere al principio de legalidad del presupuesto, esto es, que *“en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle*

⁷⁵ El artículo 16 del Decreto 444 de 2020 indica: “Incorporación de recursos al Presupuesto General de la Nación. Los recursos del FOME se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para ser distribuidos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Dichos recursos deberán destinarse exclusivamente para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020”.

incluida en el de gastos". A su vez, el artículo 346 de la Constitución señala que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones será presentado al Congreso para su aprobación.

97. Por su parte, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto consagra 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 éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo"*.

98. Bajo estas consideraciones, el Gobierno cuenta con la facultad de adicionar el presupuesto, en el marco de un estado de excepción a efectos de superar la crisis que lleve a su declaratoria⁷⁶.

99. Atendiendo a dicha opción en el artículo 3° del Decreto 417 de 2020, se dispuso que *"el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo"*⁷⁷.

100. En este marco, la Sala Plena verifica que el ordenamiento jurídico ordinario reconoce la necesidad de acudir a esta herramienta excepcional para superar emergencias ante la urgencia de atender adiciones o modificaciones al Presupuesto General de la Nación que por su inmediatez impidan acudir al trámite ordinario, siempre que (i) se identifiquen fuentes adicionales de recursos, y (ii) estas fuentes adicionales de recursos se adicionen al Presupuesto General de la Nación de conformidad con la normativa vigente. En consecuencia, en el contexto del apremio de disponer recursos para superar la actual crisis, la Corte encuentra demostrado el criterio de subsidiariedad con el que se acudió a las potestades legislativas de excepción, dado que la situación por la que atraviesa el país no permitía que la presente adición presupuestal se cumpliera atendiendo el procedimiento legislativo ordinario.

Liquidación de la adición presupuestal -artículos 3, 4 y 5

101. Para la Sala Plena estas disposiciones resultan inconstitucionales por no cumplir con este presupuesto, como pasa a explicarse⁷⁸.

102. En primer lugar, la Corte resalta que los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto hacen parte del bloque de constitucionalidad⁷⁹, por lo que sus disposiciones deben ser observadas en el marco de los estados de excepción. Así, los artículos 83 y 84 del Decreto 111 de 1996 inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del

⁷⁶ Sentencia C-434/17.

⁷⁷ Disposición declarada exequible en la sentencia C-145 de 2020.

⁷⁸ Esta decisión reitera la postura establecida en la sentencia C-170 del 10 de junio de 2020, a través de la cual la Corte Constitucional controló el Decreto legislativo 519 de 2020.

⁷⁹ Ver fundamento jurídico 38.

legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto, en especial el de legalidad, sin embargo, no le está permitido al ejecutivo escoger la naturaleza de las normas y los consecuentes tipos de controles.

103. En estados de normalidad institucional, el EOP establece que corresponde al Gobierno, mediante un decreto ordinario, proceder a la liquidación del Presupuesto General de la Nación (art. 67⁸⁰). En el mismo sentido, la Corte en la sentencia C-629 de 1996, mencionó que *“la expedición del decreto de liquidación por parte del Gobierno no obedece al ejercicio de facultades extraordinarias, sino a una atribución directa y específica de la Ley Orgánica del Presupuesto; en consecuencia, éste no es un decreto-ley sino ejecutivo”*.

104. Desde una perspectiva material, es indiscutible que los contenidos de estos artículos son propios de un decreto reglamentario, pues se trata de las normas necesarias para ejecutar la ley del presupuesto a las que hace referencia el artículo 67 del EOP. Este precepto, que por ser orgánico tiene un rango especial en el sistema de fuentes, le otorga al Presidente la competencia para expedir el decreto liquidatorio como suprema autoridad administrativa, no como legislador de excepción. Por lo tanto, no existe ninguna razón para que en un estado de emergencia esta situación cambie, por lo que la naturaleza y el control del acto no puede depender de la voluntad del Gobierno sino del contenido de las normas que va a expedir.

105. En este contexto, el Decreto Legislativo 572 de 2020, al incluir disposiciones del orden meramente ejecutivo (arts. 3, 4 y 5), desconoció el principio de necesidad jurídica, en la medida que el ordenamiento jurídico prevé que es a través de un decreto ejecutivo que se ordene la liquidación del presupuesto, sin que el Gobierno pueda determinar a su arbitrio la naturaleza de las normas a proferir, máxime cuando la misma LEEE establece que los actos proferidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos tienen un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁸¹.

106. Así, ni la celeridad y eficacia que requieren los estados de excepción podían emplearse como fundamento para desconocer la naturaleza de las normas y su respectivo control, ya que bastaba con ejercer adecuadamente la potestad ejecutiva para efectuar la respectiva liquidación presupuestal.

107. Aceptar lo contrario sería obviar que las atribuciones otorgadas en los estados de excepción solo pueden ser usadas ante la necesidad de sustituir temporalmente al legislador, por lo que Gobierno no cuenta con la facultad de acudir a ellas cuando realmente no las necesita, lo que a la postre terminaría

⁸⁰ “Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación. En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas: 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso. 2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso. 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38/89, artículo 54, Ley 179/94, artículo 31)”.

⁸¹ Art. 20 de la LEEE, norma además replicada en el artículo 136 del CPACA.

por desconocer los controles y competencias propias del poder judicial establecidas en la Constitución y en la LEEE.

108. Entonces, si bien el ejecutivo se convierte en legislador transitorio en virtud del artículo 83 del EOP, la regla del artículo 67 del EOP que faculta al Gobierno Nacional para proferir el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, no cambia. Por tanto, a pesar de que en estados de excepción las etapas de adición y de liquidación, están en cabeza del Presidente las dos tienen una naturaleza distinta y en consecuencia un control posterior y automático diferente.

109. Por otra parte, para la Corte es importante aclarar que en la sentencia C-434 de 2017⁸² esta Corporación no hizo expresa alusión a la liquidación de la modificación presupuestal ordenada, porque en la parte resolutive del decreto estudiado no se dispuso su liquidación expresa (simplemente se acompañó el decreto con un anexo con el detalle del gasto para la vigencia fiscal de 2017). En estos términos, la Corte no reparó sobre la posibilidad de incluir en un decreto legislativo disposiciones del orden ejecutivo, sin embargo, ello no implica que esta Corporación hubiere aceptado que al disponerse adiciones presupuestales en el marco de un estado de excepción se asuma la competencia para el examen de legalidad de disposiciones de carácter eminentemente ejecutivo.

110. En estos términos, no se trata de un caso asimilable, pues las circunstancias fácticas, como la *ratio decidendi* no atendieron a los supuestos analizados en esta oportunidad.

111. Con todo, para la Sala Plena los artículos 3, 4 y 5 del Decreto legislativo 572 de 2020, son inexecutable, por no superar el presupuesto de necesidad jurídica.

112. **Juicio de proporcionalidad.** En relación con este parámetro para la Corte entiende que la medida adoptada resulta equilibrada frente a la gravedad de los hechos que han causado la crisis y ante la importancia de mitigar los efectos de la pandemia, sin que en este caso se establezcan restricciones a derechos y/o garantías constitucionales.

113. Como se ha explicado, las medidas adoptadas mediante el Decreto 572 de 2020 tienen como objetivo nutrir el FOME para atender las necesidades adicionales de gasto público ocasionadas por la pandemia y ante el desconocimiento real de los daños que el COVID-19 causa de manera simultánea distintos frentes, como lo es la atención en salud y la actividad productiva.

⁸² En aquella oportunidad, la Corte estudió el Decreto Legislativo 733 de 2017, por el cual se dictaron 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.

114. El adicionar recursos al Presupuesto General de la Nación con destino exclusivo al FOME, antes de establecer restricciones a los derechos fundamentales, procura inyectar recursos con una destinación específica para aliviar los efectos de la emergencia, aspecto que se muestra proporcional y razonable en atención a los fines que se pretende alcanzar (i) garantizar la prestación de los servicios en salud; y (ii) aliviar los efectos adversos sobre la población en condición vulnerable por la pandemia, a través de títulos de deuda pública interna que deben ser adquiridos de manera obligatoria por las entidades crediticias, de acuerdo a sus balances financieros.

115. Bajo los parámetros descritos, en criterio de la Corte, la actual medida lejos de restringir o limitar garantías constitucionales, propende por materializar su ejercicio. Además, no resulta excesiva respecto de la emergencia, ya que tiene por fin conjurar la crisis presentada a partir del confinamiento obligatorio y la rápida expansión del COVID-19.

116. Es así como los recursos tienen por fin garantizar la prestación de los servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria; aliviar los efectos adversos sobre la población en condición de vulnerabilidad por la pandemia; y dar los insumos requeridos para mantener y restablecer el empleo y la actividad económica del país, por lo que resulta proporcionales de cara a la dimensión de la emergencia.

117. **Juicio de no discriminación.** Las medidas no imponen una discriminación injustificada, ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, debido a que buscan proteger a la población afectada con la pandemia, dado que los recursos a que hace referencia el Decreto 572 de 2020 están destinados a atender los efectos de la pandemia, como los nuevos requerimientos para la atención en salud, la actividad productiva (pequeñas y medianas empresas) y el impacto que tienen las medidas de aislamiento obligatorio en los ingresos de los hogares colombianos, en particular la población más vulnerable que usualmente labora en la informalidad o en puestos de trabajo susceptibles de ser eliminados.

118. Al respecto, se advierte que las medidas no realizan distinciones basadas en alguno de los criterios sospechosos de discriminación previstos en la Constitución. No obstante, aunque se establece la adición de recursos en el Presupuesto General de la Nación a favor del FOME para atender ciertos sectores, ello no puede ser considerado como de carácter discriminatorio.

119. De acuerdo a los lineamientos expuestos, el Decreto 572 de 2020 cumple con los presupuestos materiales de control constitucional.

Síntesis de la decisión

120. La Corte evidenció que el Decreto 572 de 2020 cumple con los presupuestos formales toda vez que (i) se emitió por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 215 de la Carta Política y la Ley

137 de 1994 y además, (ii) se expidió en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional y dentro de la vigencia de la misma; y (iii) se firmó por el Presidente de la República y todos los ministros de despacho.

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

122. Para el caso, se encontró que para alcanzar tal fin la adición del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2020, tiene como único destino el FOME, cuyo objeto es atender las necesidades en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

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

124. Para la Corte la adición presupuestal decretada es constitucional en la medida que el Estado debe contar con suficientes recursos para poder mitigar los efectos negativos de la pandemia generada por el nuevo coronavirus, valiéndose de distintas fuentes de financiación como ocurre en este caso a través de la expedición de los TDS.

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

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 572 de 2020 “*por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*”, excepto los artículos 3, 4 y 5 que se declaran **INEXEQUIBLES**, por no superar el presupuesto de necesidad jurídica, conforme lo expuesto en esta decisión (fundamentos jurídicos 101 a 111).

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente
Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado
Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General