



Sentencia C-351/20

Referencia: Expediente RE-320

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”

Magistrado ponente (E):
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, en especial de las previstas por los artículos 215 y 241.7, y de conformidad con los trámites previstos por la Ley 137 de 1994 y el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 637 de 2020, mediante el cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”.

2. Por medio de la comunicación de 4 de junio de 2020¹, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

3. En la sesión virtual de la Sala Plena de 10 de junio de 2020, el expediente de la referencia fue repartido por sorteo al magistrado Carlos Bernal Pulido².

4. Mediante el auto de 17 de junio de 2020, el magistrado sustanciador avocó la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 774 de 2020 y ordenó la práctica de pruebas. En particular, ofició al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que remitiera el “soporte técnico” del Decreto Legislativo *sub examine* y respondiera preguntas relativas a asuntos generales del Decreto, así como respecto de cada uno de los artículos y su anexo.

5. Recibidas las pruebas decretadas y cumplidos los trámites propios de estos procesos de control de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide el asunto de la referencia.

1. Decreto Legislativo objeto de revisión

6. El siguiente es el texto del Decreto Legislativo 774 de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, publicado en el Diario Oficial 51.334 de 3 de junio de 2020:

DECRETO 774 DE 2020 (junio 3)

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y

CONSIDERANDO

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

¹ Fl. 1 del expediente digital RE-320.

² Fl. 305 del expediente digital RE-320.

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 el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, los Ministerios de Salud y Protección Social y de Comercio, Industria y Turismo adoptaron “como medida sanitaria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de videos”.

Que mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19, decretada por medio de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020.

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas

al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020, 21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020, 21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020, 28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 29.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020, 30.493 personas contagiadas al 1 de junio de 2020, 31.833 personas contagiadas al 2 de junio de 2020 y mil nueve (1.009) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (I) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (11) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (111) reportó el 2 de junio de 2020 1.009 muertes y 31.833 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (10.743), Cundinamarca (983), Antioquia (1.200), Valle del Cauca (3.714), Bolívar (3.364), Atlántico (4.550), Magdalena (653), Cesar (324), Norte de Santander (130), Santander (84), Cauca (113), Caldas (147), Risaralda (258), Quindío (113), Huila (251), Tolima (274), Meta (981), Casanare (35), San Andrés y Providencia (17), Nariño (1.263), Boyacá (212), Córdoba (135), Sucre (25), La Guajira (65), Chocó (295), Caquetá (24), Amazonas (1.852), Putumayo (9), Vaupés (11), Arauca (1), Guainía (6) y Vichada (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (1) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET [Central European Time Zone] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (11) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (111) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (IV) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (V) en el reporte número 80

del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (VI) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (VII) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (VIII) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (IX) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (X) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (XI) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (XII) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (XIII) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (XIV) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (XV) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (XVI) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (XVII) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (XVIII) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (XIX) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (XX) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (XXI) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (XXII) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (XXIII) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (XXIV) en el reporte número 9 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (XXV) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (XXVI) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (XXVII) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (XXVIII) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (XXIX) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (XXX) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (XXXI) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (XXXII) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (XXXIII) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (XXXIV) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (XXXV) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (XXXVI) en el

reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (XXXVII) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (XXXVIII) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (XXXIX) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (XL) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (XLI) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (XLII) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (XLIII) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (XLIV) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (XLV) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (XLVI) en el reporte número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 ;3.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (XLVII) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (XLVIII) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 4.993.470 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (XLIX) en el reporte número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.103.006 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (L) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.204.508 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 337.687 fallecidos, (LI) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.304.772 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (LII) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (LIII) en el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (LIV) en el reporte número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (LV) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 357.688 fallecidos, (LVI) en el reporte número 131 del 30 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.817.385 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 362.705 fallecidos, (LVII) en el reporte número 132 del 31 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.934.936 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 367.166 fallecidos, (LVIII) en el reporte número 133 del 1 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.057.853 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 371.166 fallecidos, (LVIX) en el reporte número 134 del 2 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.194.533 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 376.320 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, (1) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (11) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (111) en reporte de fecha 1 de junio de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 6.140.934 casos, 373.548 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al País por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las medidas generales tenidas en cuenta en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluyeron las siguientes:

“Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis;

[...]

Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.

[...]

Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de continuar con su actividad comercial e industrial, y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativa en la actividad económica del país”.

Que de acuerdo con los análisis elaborados por la publicación The Economist del 26 de marzo de 2020, titulado “COVID-19 to send almost all G20 countries into a recession”, la economía global se va contraer 2.5%. Asimismo, según el mismo documento, se pronostica que la economía de los Estados Unidos cerrará el año con una contracción del 2.9% y la economía de la Unión Europea con una caída del 6%.

Que el Banco Mundial en el informe titulado “La economía en los tiempos del COVID-19”, de abril de 2020, estimó que el producto interno bruto colombiano caerá en un 2% para el 2020 con ocasión del impacto generado por la emergencia sanitaria.

Que según los datos de la encuesta integrada de hogares (GRIH) - Mercado Laboral del Departamento Nacional de Estadística, revelados el 29 de mayo de 2020, para el mes de abril de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 19,8%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,3%). La tasa global de participación se ubicó en 51,8%, lo que representó una reducción de 10,4 puntos porcentuales frente a abril del 2019 (62,2%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 41,6%, presentando una disminución de 14,2 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (55,8%).

Que según el mismo documento, la tasa de desempleo en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 23,5%, lo que representó un aumento de 12,4 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (11,1%). La tasa global de participación se ubicó en 53,8%, lo que significó una reducción de 11,4 puntos porcentuales frente a abril del 2019 (65,2%). Entre tanto, la tasa de ocupación fue 41,2%, lo que representó una disminución de 16,7 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (57,9%).

Que desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidencia que todos los sectores redujeron el número de ocupados a excepción al de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos.

Variación de Ocupados por sector económico para el trimestre febrero-abril cifras en miles
Fuente Departamento Nacional de Estadística DANE

Rama de actividad económica	2019	2020	Variación
Comercio y reparación de vehículos	4.170	3.661	-509

Industrias manufactureras	2.624	2.142	-481
Actividades artística, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	2.107	1.660	-447
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2.556	2.271	-285
Construcción	1.434	1.258	-176
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.318	3.201	-117
Alojamiento y servicios de comida	1.519	1.481	-110
Transporte y almacenamiento	1.581	1.485	-96
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1.347	1.268	-79
Información y comunicaciones	357	306	-51
Actividades inmobiliarias	258	217	-41
Actividades financieras y de seguros	332	297	-35
Explotación de minas y canteras	182	177	-5
No informa	0	16	16
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	170	-246	76
Ocupados total Nacional	22.027	19.687	-2.340

Que, en este contexto, el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado a la disminución de 5.4 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde casa, de otorgar vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que la adopción de medidas autorizadas por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del País. En este sentido, en sus considerandos se indica lo siguiente: “Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se debe autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias”.

Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 resolvió adoptar “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”.

Que mediante el Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020 “Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”, se dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Impuesto solidario por el COVID 19. A partir del primero (01) de mayo de 2020 y hasta el treinta (31) de julio de 2020, créase con destinación específica para inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales el impuesto solidario por el COVID 19, por el pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios de diez millones de pesos (10.000.000) o más de los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, por el pago o abono en cuenta mensual periódico de los honorarios de las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vinculados a las entidades del Estado de diez millones de pesos (10.000.000) o más; y por el pago o abono en cuenta mensual periódico de la mesada pensional de las megapensiones de los pensionados de diez millones de pesos (10.000.000) o más, que será trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020”.

Que el artículo 345 de la Constitución Política consagra lo siguiente: “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”.

Que, por lo anterior, se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19.

Que de conformidad con el documento titulado “INFORME DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SOBRE LA SOLICITUD DEL NUMERAL 3.2 DEL ORDINAL TERCERO DEL AUTO DE PRUEBAS DEL 8 DE MAYO DE 2020 - EXP. RE- 293, OFICIO N° OPC 568/20 (DECRETO LEGISLATIVO 568 DE 2020)” de fecha 19 de mayo de 2020, suscrito digitalmente por el director general de política macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual fuera remitido a la honorable Corte Constitucional el 19 de mayo de 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto del 8 de mayo de 2020, expediente RE - 293, por concepto del impuesto solidario por el COVID-19 “Se estimó un recaudo de \$287 mil millones (mm), de los cuales \$150,7mm provienen de servidores públicos, \$42,1mm de personas naturales con contratos de prestación de servicios y \$94,2mm de pensionados. Este estimativo no incluye los aportes voluntarios”.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 10 del Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020 los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 deben ser trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, creado mediante el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020.

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, el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019.

Que como consecuencia de lo anterior es necesario modificar la Ley 2008 de 2019, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020”, con el fin de atender los gastos ocasionados por las medidas requeridas para atender el estado de excepción.

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

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CONCEPTO	VALOR
I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	287,000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN	287,000.000.000

ARTÍCULO 2. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN: 1301					
ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN					
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO			287,000.000.000		287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN			287,000.000.000		287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN			287,000.000.000		287,000.000.000

ARTÍCULO 3. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CONCEPTO	VALOR
I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	287,000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN	287,000.000.000

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

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN: 1301					
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO			287,000.000.000		287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN			287,000.000.000		287,000.000.000
TOTAL ADICIÓN			287,000.000.000		287,000.000.000

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 3 días del mes de junio de 2020.

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

Anexo del Decreto “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

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

CONCEPTOS	TOTAL
I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	287,000,000,000
6.0 FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	287,000,000,000
NUMERAL 0081 FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS - FOME	287,000,000,000
TOTAL ADICIÓN	287,000,000,000

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	OBJG PROY	ORD SPRY	REC	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN: 1301 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO								
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN						287,000.000,000		287,000.000,000
A. FUNCIONAMIENTO						287,000.000,000		287,000.000,000
UNIDAD: 130101 GESTIÓN GENERAL								
03					TRANSFERENCIAS	287,000.000,000		287,000.000,000
03	03				CORRIENTES	287,000.000,000		287,000.000,000
03	03	01			A ENTIDADES DEL GOBIERNO	287,000.000,000		287,000.000,000
03	03	01			A ORGANOS DEL PGN	287,000.000,000		287,000.000,000
03	03	01	082		FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS -FOME	287,000.000,000		287,000.000,000
				54	FONDO ESPECIAL FOME	287,000.000,000		287,000.000,000
TOTAL ADICIÓN						287,000.000,000		287,000.000,000

2. Intervenciones

7. La Corte Constitucional recibió cuatro escritos de intervenciones en el presente asunto. Tres solicitan la exequibilidad del Decreto Legislativo 774 de 2020 y uno, su inexequibilidad. Los intervinientes y sus solicitudes se sintetizan en el siguiente cuadro:

Intervenciones ciudadanas		
Interviniente	Objeto y alcance de la intervención	Solicitud

Presidencia de la República ³	Conforme al Decreto 637 de 2020, “es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con los recursos que se esperan obtener del impuesto solidario y del aporte solidario voluntario hasta por \$287 mil millones de pesos” ⁴ , con el fin de “permitir la ejecución de los recursos recaudados” ⁵ . Esto, en la medida en que dichos recursos están destinados para “financiar, por medio del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, medidas encaminadas a conjurar la crisis y a mitigar sus efectos” ⁶ . En efecto, “el impuesto solidario por el COVID-19 [tiene] destinación específica para la inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales” ⁷ , según lo previsto por el Decreto Legislativo 568 de 2020 ⁸ . Por lo demás, el interviniente sostuvo que el Decreto Legislativo sub examine cumple con “los requisitos formales y materiales de constitucionalidad” ⁹ .	Exequibilidad
Departamento Nacional de Planeación ¹⁰	Afirmó que se adhiere “a cada uno de los argumentos expuestos” por la Presidencia de la República en su intervención.	Exequibilidad
Universidad Externado de Colombia ¹¹	El Decreto Legislativo 774 de 2020 “es instrumental en la medida que busca incorporar al presupuesto general de la Nación y puntualmente al FOME, los ingresos provenientes del recaudo del impuesto solidario por Covid 19, para así poder ejecutarlos”. En este sentido, concluyó que: (i) “es claro que no limita directamente el ejercicio de derechos fundamentales” y (ii) no “impon[en] trato discriminatorio alguno”. Además, sostuvo que es “necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir recursos que serán necesarios para poder implementar medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos (...) con el fin de contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha surgido con esta emergencia sanitaria”.	Exequibilidad
Universidad de Cartagena ¹²	Advirtió que el Decreto Legislativo 774 de 2020, “en sus apartes considerativos, expone como fundamento de la adición presupuestal el hecho de existir recursos disponibles recaudados con ocasión al impuesto solidario por el Covid 19 creado por el Decreto	Inexequibilidad

³ Comunicación de 24 de junio de 2020, suscrita por la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

⁴ Id. Pág. 9.

⁵ Id. Pág. 31.

⁶ Id. En ese sentido, la Presidencia de la República resaltó que “las medidas impositivas –impuesto solidario– como las no impositivas –aporte solidario voluntario– previstas en el Decreto 568 (...) responden a la necesidad de obtención de nuevos recursos para financiar el gasto social de la clase media vulnerable y de los trabajadores informales”. Pág. 31.

⁷ Id. Pág. 19.

⁸ Según la Presidencia de la República, “la totalidad de los recursos adicionados se destinan (...) para realizar inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales, incluyendo su destinación al programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual de que trata el Decreto Legislativo 770 de 3 de junio de 2020”. Pág. 25.

⁹ Id. Pág. 16.

¹⁰ Comunicación de 6 de julio de 2020.

¹¹ Comunicación de 7 de julio de 2020.

¹² Comunicación de 7 de julio de 2020.

	Legislativo 568 de 2020”. A juicio del interviniente, el Decreto Legislativo 568 es inconstitucional y, en consecuencia, el Decreto Legislativo 774 de 2020 debe ser declarado inexecutable.	
--	--	--

3. Concepto del Procurador General de la Nación

8. Mediante escrito de 23 de julio de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó “*declarar executable el Decreto Legislativo 774 de 2020*”¹³. Esto, por cuanto, en su criterio, el Decreto Legislativo *sub examine* cumple con los requisitos formales y materiales exigidos para la expedición de los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política.

9. En relación con los requisitos formales, el Procurador General de la Nación afirmó que el Decreto Legislativo *sub judice*: (i) “*está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros*”¹⁴; (ii) “*señala expresamente los hechos que motivaron su expedición, así como las principales razones que justifican la adición y liquidación del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020*”¹⁵ y (iii) se expidió durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 de 2020¹⁶. Por lo demás, sostuvo que, aunque “*no es propiamente un requisito formal*”, el Decreto Legislativo 774 de 2020 “*fue remitido a la Corte el 4 de junio de 2020, esto es, al día siguiente de su expedición*”¹⁷.

10. Respecto de los requisitos materiales, el Procurador General de la Nación resaltó que el Decreto Legislativo *sub judice* satisface los juicios de: (i) *conexidad material*, porque “*los asuntos regulados en el Decreto 774 de 2020 guardan una relación directa con*”¹⁸; (a) “*las razones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia*” y (b) “*las consideraciones que motivaron su propia expedición*”; (ii) *ausencia de arbitrariedad*, por cuanto “*no contiene medidas que impliquen la restricción de los derechos fundamentales*”¹⁹; (iii) *juicio de intangibilidad*, debido a que “*no afectan los derechos intangibles, por el contrario, están dirigidas a apropiar recursos económicos para asegurar condiciones necesarias de atención en salud y mitigar los efectos negativos que la pandemia ha generado sobre en el sistema de salud, el empleo y la economía*”²⁰ y (iv) *no contradicción específica*, habida cuenta de que “*no se evidencia ninguna contradicción entre el Decreto 774 de 2020, la Constitución Política y los tratados internacionales*”²¹, sino que, por el contrario, “*respeto el principio de legalidad del presupuesto (art. 345 C.P.) y desarrolla los*

¹³ Procurador General de la Nación, pág. 17.
¹⁴ Procurador General de la Nación, pág. 11.
¹⁵ Id.
¹⁶ Procurador General de la Nación, pág. 12.
¹⁷ Id.
¹⁸ Procurador General de la Nación, pág. 13.
¹⁹ Id.
²⁰ Id.
²¹ Id.

principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto que facultan al Gobierno para realizar créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación”²². Asimismo, el Ministerio Público enfatizó en que “estas operaciones y su liquidación dentro del mismo decreto no desconocen la Constitución, pues (...) es razonable que en contextos de excepción la potestad de realizar traslados presupuestales, normalmente en cabeza del Congreso de la República, vaya acompañada en el mismo acto de la liquidación correspondiente”²³.

11. De igual forma, el Procurador General de la Nación concluyó que el Decreto Legislativo *sub examine* cumple con los juicios de: (v) *finalidad*, por cuanto “establece que las medidas de adición y liquidación presupuestal buscan conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia COVID - 19”²⁴; (vi) *motivación suficiente*, porque “el Gobierno Nacional explicó debidamente la necesidad de realizar modificaciones en el Presupuesto General de la Nación”²⁵; (vii) *necesidad*, habida cuenta de que (a) “la crisis generada por la propagación del coronavirus COVID-19 exige la adopción de medidas presupuestales, pues se necesitan recursos adicionales a los previstos en el Presupuesto General de la Nación aprobado por el Congreso de la República para la presente vigencia fiscal”²⁶ y (b) “corresponde al legislador realizar modificaciones y adiciones al Presupuesto General de la Nación (arts. 345, 346 y 347 C.P.), razón por la cual el Presidente de la República no tiene competencias normativas ordinarias para intervenir en el Presupuesto General de la Nación”²⁷; (viii) *incompatibilidad*, por cuanto “las modificaciones que incorpora el Decreto 774 de 2020 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 se encuentran justificadas por la contingencia de la propagación COVID-19”²⁸; (ix) *proporcionalidad*, dado que “la medida en que no contiene limitaciones a los derechos constitucionales y en todo caso responde razonablemente a los hechos que dieron lugar a la crisis”²⁹ y, por último, (x) *no discriminación*, habida cuenta de que “los textos normativos examinados no contienen criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”³⁰.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para ejercer control de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 774 de 2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política.

²² Id.

²³ Id.

²⁴ Procurador General de la Nación, pág. 14.

²⁵ Procurador General de la Nación, págs. 14 a 15.

²⁶ Procurador General de la Nación, pág. 15.

²⁷ Id.

²⁸ Id.

²⁹ Id.

³⁰ Procurador General de la Nación, pág. 16.

2. Problema jurídico y metodología

13. *Problema jurídico.* Corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 774 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución, la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional?

14. *Metodología.* Para resolver el problema jurídico, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología: (i) caracterizará los estados de excepción y, en particular, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) determinará el alcance del control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos; (iii) sintetizará la declaratoria de los Estados de Emergencia efectuada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020; (iv) explicará el contenido del Decreto Legislativo 568 de 2020; (v) reiterará su jurisprudencia sobre la facultad del Gobierno Nacional para modificar el Presupuesto General de la Nación (en adelante, PGN) en el marco del Estado de Emergencia; (vi) verificará si el Decreto Legislativo 774 de 2020 cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición y, por último, (vii) examinará si el referido Decreto Legislativo supera los juicios materiales de constitucionalidad.

3. Caracterización general de los estados de excepción. El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

15. La Corte Constitucional ha definido la naturaleza y el alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, previsto por el artículo 215 de la Constitución Política. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado las fuentes, los criterios y los estándares que se deben tener en cuenta en el marco del control de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera su jurisprudencia sobre la materia, con el propósito de aplicarla en el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 774 de 2020.

16. Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política regulan los estados de excepción. Con fundamento en estas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

17. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter *reglado, excepcional y limitado*, de los mismos. Al respecto, la Constitución prevé un complejo sistema de controles con las finalidades de garantizar “*el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*”³¹ y que “*el uso de estas herramientas sea una potestad reglada, (...) sometida a las disposiciones constitucionales, legales y*

³¹ Sentencias C-466 de 2017 y C-216 de 2011.

del bloque de constitucionalidad”³². La naturaleza *reglada, excepcional y limitada*, de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 (en adelante, LEEE)³³, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial³⁴.

18. La Constitución Política dispone un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, 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 declarar la responsabilidad política del Presidente y de los Ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin la configuración de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

19. La Constitución también prevé el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto por los artículos 212 a 215 de la Constitución Política. Este control de constitucionalidad también está regulado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

20. A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, 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 por los artículos 212 y 213 *ibidem* 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 la Corte Constitucional 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.

³² Id.

³³ 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).

³⁴ 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 Constitución, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone 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”.

21. En relación con la naturaleza de los acontecimientos que pueden dar lugar a la declaratoria de la emergencia, la Corte ha resaltado que *“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”*³⁵. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede provenir de una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o de una causa técnica, como es el caso del cierre de una frontera internacional o *“accidentes mayores tecnológicos”*³⁶.

22. 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 públicos³⁷; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica³⁸; (iii) los desastres naturales³⁹; (iv) la revaluación del peso frente al dólar⁴⁰; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito⁴¹; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, el aprovechamiento y la inversión de los recursos captados del público⁴²; (vii) los servicios públicos de seguridad social y atención en salud⁴³, y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela⁴⁴.

23. El artículo 215 de la Constitución Política prescribe, además, que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solo puede declararse *“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, en el marco del Estado de Emergencia, los decretos legislativos tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, así como (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, tales decretos (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado

³⁵ Sentencia C-216 de 1999.

³⁶ 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 que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. 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.

³⁷ Decreto 333 de 1992.

³⁸ Decreto 680 de 1992.

³⁹ Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

⁴⁰ Decreto 80 de 1997.

⁴¹ Decreto 2330 de 1998.

⁴² Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

⁴³ Decreto 4975 de 2009.

⁴⁴ Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

de Emergencia y (v) podrán, de forma transitoria, crear 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 siguiente, les otorgue carácter permanente.

24. Por último, el referido artículo 215 prevé que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual el Presidente ejercerá 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 dicho término. Este mismo artículo instituye que, en el marco del estado de emergencia, el Congreso: (i) examinará, hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y la 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.

4. Alcance del control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

25. Los estados de excepción pretenden, en el marco de la Constitución Política, responder a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado con el mero ejercicio de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional democrático es que los estados de excepción no pueden ser omnímodos ni arbitrarios. El ordenamiento superior prevé una serie de requisitos que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para conjurar la crisis. Tales requisitos son analizados por la Corte para verificar la compatibilidad de dichos decretos con la Constitución Política. Esto, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios y, en todo caso, sometidos a las condiciones impuestas por la Constitución.

26. La Corte ha señalado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, las cuales constituyen parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 CP); (ii) la regulación prevista por 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 CP). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias en el marco de un estado de excepción concreta el principio de legalidad que, como lo ha indicado esta Corte, implica que: (i) el

Gobierno debe actuar con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción y (ii) las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no deben ser incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

27. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: *formal* y *material*. Este escrutinio tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

28. El examen formal del decreto implica que la Corte verifique, en su orden, el cumplimiento de tres requisitos básicos: (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. Asimismo, en los casos en los cuales se hubiere declarado el estado de emergencia en solo una parte del territorio, la Corte debe examinar que los decretos legislativos no la excedan.

29. El examen material comprende varios escrutinios que, como lo ha señalado la Corte, son expresión de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal de esta Corte evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. En particular, la Corte Constitucional ha sostenido que los Decretos Legislativos deben superar los siguientes juicios de constitucionalidad: (i) *finalidad*, (ii) *conexidad material*, (iii) *motivación suficiente*, (iv) *ausencia de arbitrariedad*, (v) *intangibilidad*, (vi) *no contradicción específica*, (vii) *incompatibilidad*, (viii) *necesidad*, (ix) *proporcionalidad* y (x) *no discriminación*. El contenido de estos juicios se presentará en la sección correspondiente al examen material de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 774 de 2020.

5. Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarados por medio de los Decretos 417 y 637 de 2020

30. *Declaratoria del primer Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho declararon el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, “*en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto*”⁴⁵. Esto, con fundamento en razones (i) de salud pública, derivadas de la pandemia causada por el nuevo coronavirus, y (ii) económicas, habida cuenta de las consecuencias adversas generadas por la implementación del aislamiento preventivo obligatorio como medida para contrarrestar la emergencia sanitaria. Asimismo, el Gobierno Nacional argumentó que dichas circunstancias “*constituye[ron] una grave afectación al orden económico y social del país, que*

⁴⁵ Artículo 1 del Decreto 417 de 2020.

justifica la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica y Social” y que “los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, (...) han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía”. Por medio de la sentencia C-145 de 2020, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 417 de 2020.

31. *Declaratoria del segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Mediante el Decreto 637 de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho declararon, por segunda vez, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica “en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”⁴⁶. Asimismo, dispusieron que el Gobierno Nacional adoptaría, mediante decretos legislativos⁴⁷: (i) “las medidas anunciadas en [su] parte considerativa”, (ii) “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” y (iii) “las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

32. *Fundamentos de la declaratoria del segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* El Presidente de la República y los ministros del despacho fundamentaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en que los efectos de “la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” en la economía y en la salud pública “han sido mucho más gravosos de lo que inicialmente se podía prever”. Esto, debido a “la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial” y, por consiguiente, la “disminución significativa en la actividad económica del país”. Al respecto, el Gobierno Nacional expuso que el aislamiento obligatorio ha limitado, “en un porcentaje superior al 27%, la actividad productiva del país” y que no “tiene certeza de cuándo puede ser levantad[a]” dicha medida. Esto genera “una crisis laboral impensable e inimaginable” que se refleja, entre otros indicadores, en el porcentaje de desempleo “más alto de la última década”.

33. *Medidas anunciadas por el Decreto 637 de 2020.* El Gobierno Nacional manifestó la necesidad de adoptar “medidas extraordinarias” para “conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”. Tales medidas son: (i) “efectuar las operaciones presupuestales”; (ii) focalizar los “recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población [más vulnerable]”; (iii) “condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias y financieras”; (iv) contribuir al “financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores”; (v) “autorizar al Gobierno Nacional [para] realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias, entre otras, en favor de los beneficiarios de los programas”

⁴⁶ Artículo 1 del Decreto 637 de 2020.

⁴⁷ Artículo 3 del Decreto 637 de 2020.

sociales del Estado⁴⁸ y (vi) modificar el “uso y destino de las contribuciones y transferencias derivados” de los contratos financieros, entre otras.

34. *Declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 637 de 2020.* Mediante la sentencia C-307 de 2020, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 637 de 2020. En esta decisión, la Corte constató que el referido Decreto cumplió con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia para su expedición. La Corte Constitucional verificó que el Decreto 637 de 2020 (i) fue suscrito por el Presidente de la República y los ministros del gabinete; (ii) fue motivado de forma adecuada, (iii) determinó el ámbito temporal y territorial de su aplicación, (iv) no exigía convocar al Congreso y (v) se notificó a la OEA y a la ONU. Además, la Sala Plena resaltó que el Gobierno Nacional remitió el Decreto Legislativo de forma oportuna para su revisión por parte de la Corte. De igual forma, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 637 de 2020 satisfizo los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia.

6. Finalidad y contenido del Decreto Legislativo 568 de 15 de abril de 2020

35. *Finalidad.* Con fundamento en el Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República y los ministros de despacho expidieron el Decreto Legislativo 568 de 2020, “[p]or el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”. Este Decreto Legislativo tiene por objeto “generar nuevas fuentes de recursos para apoyar a la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes y, para paliar los efectos humanitarios y económicos de la calamidad pública acaecida como consecuencia del coronavirus COVID-19”⁴⁹, en desarrollo de lo previsto por el Decreto 417 de 2020. Esto, en la medida en que “los recursos que el Gobierno nacional ha destinado para atender la calamidad pública acaecida por el coronavirus COVID-19 resultan insuficientes”⁵⁰ y, por tanto, “es necesario habilitar nuevas fuentes de recursos habida cuenta de la magnitud de la crisis acaecida por el coronavirus COVID-19 y la insuficiencia de los recursos económicos disponibles”⁵¹.

36. *Contenido.* El Decreto Legislativo 568 de 2020 contiene cuatro medidas. Primero, crea “el impuesto solidario por el COVID 19”⁵², por el pago o abono en cuenta mensual periódico de (i) los “salarios de diez millones de pesos (...) o más de los servidores públicos”⁵³, (ii) los “honorarios de las personas

⁴⁸ En concreto, el Gobierno Nacional se refirió a los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor y Jóvenes en Acción.

⁴⁹ Considerandos del Decreto Legislativo 568 de 2020.

⁵⁰ Id.

⁵¹ Id.

⁵² Artículo 1 del Decreto Legislativo 568 de 2020.

⁵³ Id. Cfr. Artículo 2 del Decreto Legislativo 568 de 2020: “Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19 los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política

naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vinculados a las entidades del Estado de diez millones de pesos (...) o más”⁵⁴ y (iii) las mesadas pensionales de “de diez millones de pesos (...) o más”⁵⁵. Segundo, autoriza a “los servidores públicos (...), y las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública con salarios y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos”⁵⁶ para “efectuar un aporte mensual solidario voluntario por el COVID 19 con destino al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”⁵⁷. Tercero, ordena que “la administración y recaudo”⁵⁸, así como del aporte solidario voluntario, “est[é] a cargo de la (...) DIAN”⁵⁹. Por último, dispone que los recursos recaudados por el impuesto solidario y el aporte solidario voluntario “se[an] trasladado[s] al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”⁶⁰.

37. Mediante la sentencia C-293 de 2020, la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 1 a 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, relativos al “Impuesto solidario por el COVID 19”, y declaró ajustados a la Constitución los artículos 9 a 14, relacionados con el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19” y la vigencia del decreto. Por disposición expresa de la referida sentencia, la decisión de inexecutable tiene “efectos retroactivos” y, en consecuencia, “los dineros que los sujetos pasivos del impuesto han cancelado se entenderán como abono del impuesto de renta para la vigencia 2020, y que deberá liquidarse y pagarse en 2021”. En estos términos, la referida declaratoria de inexecutable no implica la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 774 de 2020. Esto, por cuanto, el remedio dispuesto por la Corte en relación con la inconstitucionalidad del “Impuesto solidario por el COVID 19” surtirá efectos en el recaudo y en el correspondiente PGN del año 2021, sin afectar, en manera alguna, la adición presupuestal prevista por el Decreto Legislativo *sub judice* con los recursos recaudados al PGN del año 2020, entre otras razones, porque para compensar a los contribuyentes del impuesto solidario no es necesario disponer de los recursos objeto de la adición presupuestal.

7. Competencia extraordinaria del Gobierno Nacional para efectuar modificaciones al Presupuesto General de la Nación

y las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública, de salarios y honorarios mensuales periódicos de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más, de la rama ejecutiva de los niveles nacional, departamental, municipal y distrital en el sector central y descentralizado; de las ramas legislativa y judicial; de los órganos autónomos e independientes, de la Registraduría nacional del estado Civil, del consejo nacional Electoral, y de los organismos de control y de las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales”.

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Id. Cfr. Artículo 2 del Decreto Legislativo 568 de 2020: “Sujetos pasivos. (...) Los pensionados con mesadas pensionales de las megapensiones de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más también son sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19”.

⁵⁶ Artículo 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020.

⁵⁷ Id.

⁵⁸ Artículos 7 y 10 del Decreto Legislativo 568 de 2020.

⁵⁹ Id.

⁶⁰ Artículos 1, 7 y 10 del Decreto Legislativo 568 de 2020.

38. *Facultad del Gobierno Nacional para efectuar operaciones presupuestales en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* El artículo 345 de la Constitución Política prevé el principio de legalidad del presupuesto, según el cual “*corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado*”⁶¹. Esta disposición constitucional supedita la aplicación de dichas reglas a los “*tiempos de paz*”, categoría que la jurisprudencia constitucional ha precisado como tiempos de “*normalidad institucional*”⁶². *Contrario sensu*, la Corte Constitucional ha sostenido que, en estados de excepción, es decir, tiempos de “*anormalidad institucional*”⁶³, el Ejecutivo “*se convierte en legislador transitorio*” para “*interven[ir] el Presupuesto General de la Nación, (...) con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción*”⁶⁴. En todo caso, la Corte ha precisado que dicha modificación del PNG “*tiene un alcance apenas instrumental, por cuanto la renta estaba previamente decretada y la fijación de los gastos no puede hacerse sino con estricta sujeción a las finalidades previstas en el decreto mediante el cual se declaró la conmoción*”⁶⁵.

39. La Corte Constitucional ha reconocido que el procedimiento aplicable para ejecutar dichas operaciones presupuestales es el previsto por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta Ley “*contiene previsiones normativas (...) que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto, en especial el de legalidad*”⁶⁶. El artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto⁶⁷ (en

⁶¹ Sentencia C-442 de 2001.

⁶² Sentencia C-434 de 2017.

⁶³ Sentencia C-206 de 1993. En esta sentencia, la Corte sostuvo que “*el tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permite admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir a remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz*”. Cfr. Sentencias C-434 de 2017, C-193 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-137 de 1999 y C-083 de 1993.

⁶⁴ Sentencia C-434 de 2017. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.

⁶⁵ Sentencia C-947 de 2002.

⁶⁶ Sentencia C-148 de 2003. Sobre el particular, en la sentencia C-146 de 2009, la Corte sostuvo que “*las previsiones particulares que el Estatuto Orgánico del Presupuesto fija para las modificaciones presupuestales que se deriven de los estados de excepción*”. En particular, refiere los artículos 83 y 84 del EOP, así: “*Al respecto, el artículo 83 de ese Estatuto, establece 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. Igualmente, establece que la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo. Esta última consideración es importante, puesto que hace compatibles las modificaciones presupuestales adoptadas al amparo de los estados de excepción con el principio de legalidad del presupuesto, de acuerdo con el cual en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda, entre otras fuentes, a un gasto decretado por una ley anterior (Art. 346 C.P.), que para el presente caso es el decreto de declaratoria. De igual manera, el artículo 84 ejusdem prescribe que cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República*”. Cfr. Sentencia C-069 de 1993.

⁶⁷ Artículo 83 del Decreto 111 de 1996: “*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*”.

adelante, EOP) “dispone que corresponde al propio Gobierno señalar los términos en los que se efectuarán los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”⁶⁸. En este sentido, el Gobierno Nacional tiene la facultad para disponer los términos en los cuales efectuarán las operaciones presupuestales allí previstas, esto es, hacer efectivas las operaciones necesarias para disponer de los “recursos para la superación del estado de excepción”⁶⁹. Por su parte, el artículo 67 del EOP prevé la competencia del Gobierno Nacional para “dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación”, necesaria para la ejecución de la adición presupuestal realizada en los términos del artículo 83 del EOP.

40. *Adiciones al Presupuesto General de la Nación en estados de excepción.* El artículo 80 del EOP prevé el procedimiento ordinario para que el Gobierno Nacional adicione el PNG en tiempos de normalidad institucional. En tal supuesto, cuando “sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión”⁷⁰, el Gobierno Nacional deberá presentar ante el Congreso “proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto”. Por su parte, el artículo 83 del EOP prevé el procedimiento para efectuar dichas adiciones en el marco de los estados de excepción. En particular, el citado artículo dispone que el Gobierno Nacional podrá efectuar “créditos adicionales” al PNG, “en los términos que este señale”. Al respecto, esta Corte ha precisado que “los créditos adicionales son aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del Presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste”⁷¹. Por tanto, en el marco de los estados de excepción, si “el Gobierno necesita (...) crear nuevas [apropriaciones fiscales] o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales”⁷². En otras palabras, las “adiciones comportan la identificación de nuevas rentas que, en la misma proporción, se incorporan al presupuesto”⁷³.

respectivo”. Este artículo “corresponde a los artículos 69 de la Ley 38 de 1989 y 36 de la Ley 179 de 1994, tal como fueron compilados por el Decreto 111 de 1996”. (Sentencia C-947 de 2002). En relación con el “carácter supralegal” de la Ley Orgánica del Presupuesto, ver las sentencias C-442 de 2001, C-490 de 1994 y C-337 de 1993, entre otras.

⁶⁸ Sentencia C-947 de 2002.

⁶⁹ Sentencia C-434 de 2017. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.

⁷⁰ Artículo 80 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁷¹ Sentencia C-146 de 2009. Cfr. Sentencias C-434 de 2017, C-974 de 2002 y C-685 de 1996, entre otras.

⁷² Sentencias C-483 de 2002 y C-442 de 2001. Los créditos adicionales podrán ser (i) créditos suplementarios, si buscan “aumentar la cuantía de una determinada apropiación” o (ii) créditos extraordinarios, si lo que persiguen es “crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original”. Por el contrario, “[s]e presenta un traslado, cuando, sin alterar el cómputo de las rentas, se dispone, dentro del mismo presupuesto, cambios tanto cuantitativos como de destinación en dos o más partidas”. (Sentencias C-148 de 2003 y C-947 de 2002).

⁷³ Sentencia C-148 de 2003.

41. *Liquidación del Presupuesto General de la Nación en estados de excepción.* Pese a que la Constitución Política no se refirió al acto de liquidación del PGN o de sus modificaciones, el artículo 67 del EOP reguló esta operación presupuestal y otorgó al Gobierno Nacional la competencia para llevarla a cabo. Esta asignación competencial se fundamenta en que “*la liquidación del presupuesto es una labor de técnica*”⁷⁴ y el Gobierno Nacional tiene la información necesaria para precisar el “*detalle del gasto*”⁷⁵. Al respecto, esta Corte ha sostenido que, en tiempos de normalidad institucional, el acto de liquidación presupuestal es “*una operación destinada a clarificar los resultados del debate legislativo y especificar el gasto, todo con el fin de facilitar la correcta ejecución del presupuesto*”⁷⁶. Por su parte, en el marco de los estados de excepción, habida cuenta de que la adición presupuestal es llevada a cabo por medio de Decreto Legislativo, que no mediante el trámite legislativo ordinario, el acto de liquidación tiene como único propósito especificar el “*detalle del gasto*”, contenido en el anexo que acompaña la liquidación, con lo cual “*permite ejercer un control más apropiado por parte de las entidades encargadas de vigilar los dineros del Estado*”⁷⁷.

8. Examen formal del Decreto Legislativo 774 de 2020

42. *El Decreto Legislativo 774 de 2020 cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición.* La Sala Plena constata que el Decreto Legislativo *sub examine* satisface los requisitos formales previstos por la Constitución Política y en la LEEE para su expedición. En concreto, el referido Decreto Legislativo fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros⁷⁸. Además, este Decreto fue dictado “*en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020*”⁷⁹. En particular, fue proferido el 3 de junio de 2020, es decir, durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el referido Decreto Legislativo 637 de 2020⁸⁰. De igual forma, la Sala advierte que el estado de excepción fue declarado en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo *sub examine* se ocupa de modificar el PGN, el cual tiene vocación de ser aplicado a nivel nacional.

⁷⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de febrero de 1999.

⁷⁵ Artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto: “*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*”.

⁷⁶ Sentencias C-212 de 2020 y C-629 de 1996.

⁷⁷ Id.

⁷⁸ Fls. 14 a 18. Copia auténtica del Decreto Legislativo 774 de 2020 remitido a la Corte Constitucional por la Secretaría Jurídica de la Presidencia.

⁷⁹ Decreto Legislativo 774 de 2020.

⁸⁰ Artículo 1 del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020: “*Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto*”.

43. Por último, la Sala concluye que el Decreto Legislativo *sub judice* cuenta con la correspondiente motivación. Esto, por cuanto, en sus considerandos, el Gobierno Nacional expuso las razones fácticas y jurídicas que justifican la adición y la liquidación del PGN dispuestas por el referido Decreto Legislativo. En concreto, manifestó que “*se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19*”⁸¹. Asimismo, identificaron los fundamentos jurídicos –legales y jurisprudenciales– de su competencia para adicionar y liquidar el PGN⁸². En el caso particular de la liquidación, los considerandos hacen referencia al artículo 67 del EOP, que “*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*”⁸³.

9. Examen material del Decreto Legislativo 774 de 2020

44. El Decreto Legislativo 774 de 2020 contiene 6 artículos. Los artículos 1 y 2 prevén la adición de \$287.000’000.000 al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y al Presupuesto de Gastos del PGN, respectivamente; los artículos 3 y 4 liquidan tales adiciones presupuestales; el artículo 5 integra “*un anexo que contiene el detalle del gasto*”⁸⁴; y, por último, el artículo 6 estipula que el Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación. Habida cuenta de que los cinco primeros artículos tienen por objeto efectuar las operaciones presupuestales tendientes a la “*inclu[sión de] los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19*”⁸⁵, la Sala llevará a cabo el examen material de estos artículos de forma conjunta, salvo en el juicio de necesidad. De igual forma, dado que el artículo 6 se limita a fijar la vigencia del Decreto Legislativo, la Sala analizará su contenido tras realizar el examen de los primeros artículos.

(i) Juicio de finalidad

45. El artículo 10 de la LEEE⁸⁶ prevé el juicio de finalidad⁸⁷, según el cual, 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 efectos⁸⁸. A continuación, la Sala analizará si

⁸¹ Considerandos del Decreto 637 de 2020.

⁸² En particular, en los considerandos el Presidente hace referencia a los artículos 67 y 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁸³ Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020. Cfr. Sentencia C-170 de 2020.

⁸⁴ Id.

⁸⁵ Id.

⁸⁶ Artículo 10 de la Ley 137 de 1994: “*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*”.

⁸⁷ Sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-465 de 2017, C-437 de 2017 y C-434 de 2017, entre otras.

⁸⁸ Sentencia C-724 de 2015: “*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*

las medidas dispuestas por el Decreto Legislativo *sub examine* satisfacen el juicio de finalidad.

46. *Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 774 de 2020 tienen por finalidad impedir la extensión de los efectos de la crisis.* En el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica declarado por medio del Decreto Legislativo 637 de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho expedieron el Decreto Legislativo 774 de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación”. Este Decreto Legislativo lleva a cabo operaciones presupuestales necesarias para incluir en el PGN “los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19”⁸⁹, previsto por el Decreto Legislativo 568 de 2020, a saber: (i) adicionar al PGN los recursos estimados por el recaudo del “Impuesto solidario por el COVID 19” y el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19”⁹⁰ y (ii) liquidar dicha adición.

47. En particular, las referidas medidas de adición y liquidación presupuestal concretan el traslado de “los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 (...) al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”⁹¹. Esto, en los términos previstos por los artículos 1, 7 y 10⁹², del Decreto Legislativo 568 de 2020. Dicha adición “tendrá destinación específica para inversión social con destino a la clase media vulnerable y trabajadores informales, conforme con lo previsto en el numeral 2º del artículo 359 de la Constitución Política”⁹³, en el marco de la emergencia. En tales términos, la adición presupuestal y la liquidación previstas por el Decreto Legislativo *sub judice* tienen por finalidad la “inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales –incluyendo su destinación al programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual de que trata el Decreto Legislativo 770 del 3 de junio de 2020–, con el propósito de contribuir a mitigar los efectos humanitarios y económicos de la calamidad pública acaecida”⁹⁴.

con el estado de emergencia”. Asimismo, la Sentencia C-700 de 2015 indicó que 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”.

⁸⁹ Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020.

⁹⁰ De que tratan, respectivamente, los artículos 1 y 9 del Decreto Legislativo 568 de 2020.

⁹¹ Id.

⁹² Este artículo, en especial, dispone: “Artículo 10. Recaudo y traslado del Aporte Solidario voluntario por el COVID 19. **El recaudo y traslado del aporte solidario voluntario por el COVID 19** estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. El aporte solidario voluntario por el COVID 19 se recaudará mediante el mecanismo de la retención en la fuente y será trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020” (resalto fuera de texto). En el mismo sentido, la Presidencia de la República resaltó en su intervención que “se hace necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020 con los recursos que se esperan obtener del impuesto solidario y del aporte solidario voluntario hasta por \$287 mil millones de pesos”. Ver Pág. 9.

⁹³ Considerandos del Decreto Legislativo 568 de 2020.

⁹⁴ Presidencia de la República, pág. 27.

48. En consecuencia, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface el juicio de finalidad, por cuanto adopta medidas directas y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos⁹⁵. En particular, los recursos objeto de adición y liquidación “*deben ser trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME*”⁹⁶, para que sea posible “*concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno nacional busca implementar para conjurar la grave crisis ocasionada por la Pandemia COVID-19*”⁹⁷. Es decir, el Decreto Legislativo *sub examine* tiene como fin permitir la ejecución de las medidas previstas por el Decreto Legislativo 568 de 2020, que, en últimas, buscan “*generar nuevas fuentes de recursos para apoyar a la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes y, para paliar los efectos humanitarios y económicos, de la calamidad pública acaecida como consecuencia del coronavirus COVID-19*”⁹⁸.

(ii) Juicio de conexidad

49. Este juicio está previsto por los artículos 215 de la Constitución Política⁹⁹ y 47 de la LEEE¹⁰⁰. Con este juicio, la Corte determina si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) *interno*, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente¹⁰¹ y (ii) *externo*, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia¹⁰². En estos términos, la Sala procederá a verificar si las medidas dispuestas por el Decreto Legislativo *sub examine* satisfacen el juicio de conexidad material.

50. *Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad interna.* Esto, habida cuenta de la relación directa y específica que existe entre la adición presupuestal y la liquidación con las

⁹⁵ Cfr. Sentencia C-724 de 2015.

⁹⁶ Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020.

⁹⁷ Id.

⁹⁸ Id.

⁹⁹ Artículo 215 de la CP: “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”.

¹⁰⁰ Artículo 47 de la Ley 137 de 1994: “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”.

¹⁰¹ Sentencia C-409 de 2017: “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”. Asimismo, ver la sentencia C-434 de 2017.

¹⁰² Sentencia C-724 de 2015: “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”. Asimismo, ver la sentencia C-701 de 2015.

consideraciones del Decreto Legislativo *sub examine*. En efecto, la Corte verifica que los considerandos del Decreto Legislativo se refirieron a: (i) “la grave crisis ocasionada por la Pandemia COVID - 19”¹⁰³; (ii) la necesidad de “adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19”¹⁰⁴; (iii) que “de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 10 del Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020, los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 deben ser trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”¹⁰⁵ (el primero de los artículos, relacionado con el “Impuesto solidario por el COVID 19” y el segundo con el “Recaudo y traslado del Aporte Solidario voluntario por el COVID 19”) y, por último, (iv) las facultades del Gobierno Nacional para efectuar adiciones presupuestales y llevar a cabo su correspondiente liquidación¹⁰⁶, según lo previsto por el EOP¹⁰⁷. En estos términos, la adición al PGN prevista por el Decreto Legislativo 774 de 2020 y su correspondiente liquidación guardan relación concreta con las consideraciones del mismo.

51. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad externa. Lo anterior, por cuanto existe un vínculo entre la adición presupuestal y la liquidación dispuestas por el Decreto Legislativo *sub examine* y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia mediante el Decreto Legislativo 637 de 2020. En efecto, las medidas previstas tienen relación directa con los motivos reconocidos de forma expresa por el Decreto Legislativo 637 de 2020, en particular, con la urgencia de “autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias”¹⁰⁸ para “dar aplicación a las medidas adoptadas”¹⁰⁹ en el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica. En estos términos, “sin la incorporación de estos recursos al [PGN] no sería posible realizar la inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales con el ingreso establecido por el Decreto Legislativo 568 de 2020”¹¹⁰. Así, la adición presupuestal y la liquidación necesaria para su “correcta ejecución”¹¹¹ tienen conexidad directa y específica con el objetivo de “adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19”¹¹² y el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19”. Esto, por cuanto constituyen “operaciones

¹⁰³ Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020.

¹⁰⁴ Id.

¹⁰⁵ Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020.

¹⁰⁶ Id.

¹⁰⁷ Artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

¹⁰⁸ Id. Considerandos del Decreto 637 de 2020. Cfr. Artículo 3 del Decreto 637 de 2020: “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 de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, págs. 55 a 56.

¹¹¹ Sentencia C-629 de 1996.

¹¹² Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020.

presupuestales necesarias”¹¹³ para llevar a cabo una de las medidas previstas por el Gobierno Nacional “*para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*”¹¹⁴.

52. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena concluye que el Decreto Legislativo 774 de 2020 supera el juicio de conexidad material. De un lado, las medidas previstas por el Decreto Legislativo satisfacen el juicio de conexidad interna, habida cuenta de que “*en [su] parte motiva (...) se consignan los argumentos que tienen relación directa con la medida adoptada*”¹¹⁵. De otro lado, estas medidas satisfacen el juicio de conexidad externa, toda vez que “*efectua[n] las operaciones presupuestales que resulten necesarias*”¹¹⁶ para “*dar aplicación a las medidas adoptadas*”¹¹⁷ por el Gobierno Nacional, en los términos de los Decretos Legislativos 637¹¹⁸ y 568 de 2020. Esto, con la finalidad de “*tomar medidas de carácter tributario para la obtención de recursos que permitan afrontar la crisis económica que conlleva esta pandemia (...) con destinación específica a la inversión social en la clase media vulnerable y los trabajadores informales*”¹¹⁹ y, de esta forma, “*mitigar los efectos humanitarios y económicos, de la calamidad pública acaecida como consecuencia del coronavirus COVID-19*”¹²⁰, con énfasis “*en aquellos que aún no han sido beneficiarios de las ayudas del Estado*”¹²¹.

(iii) Juicio de motivación suficiente

53. En este juicio, la Corte debe determinar si, además de que el decreto contiene sus fundamentos, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas¹²². Esta motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas¹²³, pero sobre todo a aquellas que limitan derechos constitucionales¹²⁴. Esto, por cuanto el artículo 8 de la LEEE instituye que los “*decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*”¹²⁵. El control de constitucionalidad sobre el juicio de motivación suficiente implica entonces que la Corte verifique, de un lado, el tipo de medidas adoptadas por el Decreto Legislativo y, de otro lado, el estándar aplicable para su control.

¹¹³ Artículo 3 del Decreto 637 de 2020.

¹¹⁴ Id.

¹¹⁵ Presidencia de la República, pág. 20.

¹¹⁶ Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020.

¹¹⁷ Id.

¹¹⁸ Cfr. Considerandos y artículo 3 del Decreto 637 de 2020: “*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 de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo*”.

¹¹⁹ Considerandos del Decreto Legislativo 568 de 2020.

¹²⁰ Presidencia de la República, pág. 26. Cfr. Decreto Legislativo 568 de 2020.

¹²¹ Presidencia de la República, pág. 25.

¹²² Sentencia C-466 de 2017. Asimismo, ver las sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

¹²³ Sentencia C-753 de 2015: “*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*”.

¹²⁴ Sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017, C-241 de 2011, C-227 de 2011, C-224 de 2011 y C-223 de 2011.

¹²⁵ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

54. *El Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface el juicio de motivación suficiente.* La Sala constata que las medidas satisfacen este juicio, habida cuenta de que el Presidente de la República y los ministros del despacho enunciaron los fundamentos normativos que justifican la adopción de la adición presupuestal y su respectiva liquidación. En efecto, el Gobierno Nacional justificó las medidas adoptadas en la necesidad de “aprobar créditos adicionales” al PGN¹²⁶. A su vez, enunció las disposiciones legales que lo facultan para efectuar la adición presupuestal y llevar a cabo el acto de liquidación presupuestal, acompañada del anexo con “el detalle del gasto”¹²⁷. Además, el Gobierno Nacional (i) resaltó la necesidad de adicionar el PGN “con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19”¹²⁸ y (ii) especificó el detalle del gasto del dinero adicionado, esto es, que será “trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”¹²⁹, “de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 10 del Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020”¹³⁰, el primero relacionado con el recaudo del “Impuesto solidario por el COVID 19” y el segundo con el “Recaudo y traslado del Aporte Solidario voluntario por el COVID 19”.

55. En conclusión, la Sala constata que el Decreto Legislativo 774 de 2020 cumplió los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para superar el juicio de motivación suficiente. Esto, por cuanto el Gobierno Nacional enunció con suficiencia los fundamentos legales que sustentan la adición y liquidación de los recursos recaudados por concepto del impuesto solidario previsto por el Decreto Legislativo 568 de 2020 al PGN. Tales recursos “serán destinados a la inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales”¹³¹.

(iv) Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad

56. En el juicio de *ausencia de arbitrariedad*, la Corte comprueba que el decreto legislativo no disponga medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución¹³², la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹³³. Por su parte, el juicio de *intangibilidad*¹³⁴ parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de

¹²⁶ Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020.

¹²⁷ Id. En concreto, el Gobierno Nacional hizo referencia a “el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019”.

¹²⁸ Considerandos del Decreto Legislativo 774 de 2020.

¹²⁹ Id.

¹³⁰ Id.

¹³¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pág. 57.

¹³² Sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017, C-241 de 2011, C-227 de 2011 y C-224 de 2011.

¹³³ Sentencia C-466 de 2017. Asimismo, ver las sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015.

¹³⁴ Sentencias C-517 de 2017, C-468 de 2017, C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-409 de 2017, C-751 de 2015, C-723 de 2015 y C-700 de 2015, entre otras.

algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución Política, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

57. La Sala constata que el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface los juicios de *ausencia de arbitrariedad* y de *intangibilidad*. Lo primero, porque la Corte Constitucional verifica que las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo *sub examine*: (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales¹³⁵, (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, por último, (iii) no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento¹³⁶. Lo segundo, por cuanto el Decreto Legislativo *sub judice* no afecta aquellos derechos que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos¹³⁷, han sido considerados como intangibles ni los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

(v) *Juicios de no contradicción específica e incompatibilidad*

58. En el juicio de *no contradicción específica*¹³⁸, la Corte verifica que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contradigan, de manera específica, la Constitución o 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 contenido de los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. La Corte Constitucional ha destacado que, por expreso mandato constitucional y legal, dentro de este marco está prohibido que el Gobierno desmejore los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados por el artículo 215 de la Constitución Política. A su vez, mediante el juicio de *incompatibilidad*¹³⁹, previsto por el artículo 12 de la LEEE, la Corte debe examinar que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

59. La Sala concluye que el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface los juicios de *no contradicción específica* y de *incompatibilidad*. Lo primero,

¹³⁵ 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”.

¹³⁶ Sentencia C-149 de 2003. Asimismo, ver las sentencias C-467 de 2017, C-241 de 2011 y C-224 de 2009.

¹³⁷ A saber: “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; los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; los derechos a elegir y ser elegido; los derechos 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”.

¹³⁸ Sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-437 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017 y C-723 de 2015, entre otras.

¹³⁹ Sentencias C-466 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017, C-723 de 2015 y C-136 de 2009

porque las medidas previstas por el Decreto Legislativo no contrarían de manera específica (i) la Constitución Política, (ii) los tratados internacionales ratificados por Colombia, (iii) los artículos 47, 49 y 59, de la LEEE ni (iv) la prohibición de desmejorar los derechos de los trabajadores. Lo segundo, por cuanto el Decreto Legislativo *sub examine* no suspende normas de rango legal, habida cuenta de que se limita a efectuar la adición prevista al PGN, con su respectiva liquidación. De allí que no sea exigible al Gobierno Nacional explicar las razones por las cuales las medidas adoptadas por medio del Decreto Legislativo 774 de 2020 son irreconciliables con el estado de excepción.

(vi) Juicio de necesidad

60. Este juicio está previsto por el artículo 11 de la LEEE. Por medio de este juicio¹⁴⁰, la Corte verifica que las medidas que se adopten en el Decreto Legislativo sean indispensables para lograr los fines de la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que, con este juicio, se debe analizar: (i) la *necesidad fáctica* o *idoneidad*, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas 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) 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.

61. Los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 satisfacen el juicio de necesidad. La adición presupuestal prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo *sub examine* supera los juicios de necesidad fáctica y jurídica. Lo primero, por cuanto la adición de \$287.000'000.000 al PGN es necesaria para trasladar “los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 (...) al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME” y del “Aporte Solidario voluntario por el COVID 19”, en los términos previstos por los artículos 1, 7 y 10, del Decreto Legislativo 568 de 2020, habida cuenta de que los recursos del PGN “resultan insuficientes para atender la magnitud de la calamidad pública acaecida por el coronavirus COVID-19”¹⁴¹. En concreto, esta adición es necesaria, porque, pese a la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 1 a 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, los sujetos pasivos del impuesto solidario efectuaron el aporte en los términos previstos por dichos artículos. Por tanto, los recursos recaudados deben adicionarse al PGN para que puedan ser ejecutados en debida forma en favor de la “clase media vulnerable” y los “trabajadores informales”¹⁴². Lo segundo, porque “los términos ordinarios

¹⁴⁰ Sentencias C-517 de 2017, C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-465 de 2017, C-437 de 2017, C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

¹⁴¹ Id. Al respecto, la Presidencia de la República manifestó que “las adiciones presupuestales iniciales al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020, realizadas mediante los Decretos Legislativos 519 del 5 de abril de 2020, 571 del 15 de abril de 2020 y 572 del 15 de abril de 2020, son insuficientes para conjurar los efectos derivados de la emergencia”.

¹⁴² Cfr. Considerandos del Decreto Legislativo 568 de 2020.

establecidos en la Ley 5 de 1992 para modificar la Ley 2008 de 2019 (...) no se acompasa[n] con la necesidad de disponer rápidamente de los recursos destinados al Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME (...) para inversión social en la clase media vulnerable y trabajadores informales”¹⁴³ y, por tanto, resultaba necesario que el Gobierno Nacional ejerciera sus facultades legislativas en el marco del estado de excepción, para adicionar el PGN y, de esta forma, respetar el principio de legalidad y cumplir con lo previsto por el artículo 345 de la Constitución Política¹⁴⁴.

62. Los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 774 de 2020 no satisfacen el juicio de necesidad. La liquidación de la adición al PGN prevista por los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo *sub examine* supera el juicio de necesidad fáctica, que no el juicio de necesidad jurídica. Lo primero, por cuanto la liquidación de la adición presupuestal efectuada por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo es necesaria para disponer de los recursos destinados a la “inversión social en la clase media vulnerable y trabajadores informales”¹⁴⁵, en los términos del Decreto Legislativo 568 de 2020. Lo segundo, habida cuenta de que el Gobierno Nacional podía, “en ejercicio de funciones administrativas”¹⁴⁶, liquidar la referida adición presupuestal. En efecto, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, con fundamento en el artículo 67 del EOP, el Gobierno Nacional podía liquidar la adición al PGN mediante decreto ejecutivo¹⁴⁷, tal como ha ocurrido en estados de excepción previos¹⁴⁸. Por lo demás, los decretos de liquidación de adiciones presupuestales están sometidos al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado¹⁴⁹, en los términos de los artículos 20 de la LEEE¹⁵⁰ y 136 de la Ley 1437 de 2011¹⁵¹.

¹⁴³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pág. 53.

¹⁴⁴ Cfr. Artículo 345 de la Constitución Política y el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Sobre el particular, el Ministerio de Hacienda sostuvo, además, que la necesidad de “disponer rápidamente de los recursos destinados al [FOME]” se justificaba, entre otras razones, porque “la fuente de dichos recursos adicionados es el impuesto solidario, establecido únicamente por los meses de mayo, junio y julio de 2020”. Pág. 53.

¹⁴⁵ Artículo 1 del Decreto Legislativo 774 de 2020. Cfr. Presidencia de la República, pág. 21. Al respecto, el Ministerio de Hacienda sostuvo que “el Decreto de Liquidación y el Anexo que incluye el detalle desagregado de la composición de rentas y apropiaciones, son la base para iniciar el proceso de ejecución, sin los cuales no podrían ser utilizados los recursos incorporados o adicionados en la Ley del Presupuesto”. Pág. 57.

¹⁴⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de febrero de 1999.

¹⁴⁷ Sentencia C-629 de 1996.

¹⁴⁸ Decretos 4711 de 2008, 1040 de 2003, 2132 de 2002, 348 de 1999 y 2453 de 1998, entre otros.

¹⁴⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 7 de octubre de 2003, 28 de enero de 2003 y 21 de junio de 1999, entre otras.

¹⁵⁰ Artículo 20 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción: “Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

¹⁵¹ Artículo 136 de la Ley 1347 de 2011: “Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia

63. La Sala Plena resalta que, en la sentencia C-170 de 2020, se declararon inexecutable los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 519 de 2020, porque estas disposiciones no superaban el juicio de necesidad¹⁵². En dicha sentencia, la Corte advirtió que la *“necesidad jurídica o subsidiariedad, implica que la Corte verifique si dentro del ordenamiento jurídico ordinario existen previsiones legales que sean suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, caso en el cual, la legislación de emergencia no sería necesaria. El concepto incluye tanto las previsiones legales de competencia, como las sustantivas”*¹⁵³. Con este fundamento, la Corte advirtió que los actos de liquidación de la adición del presupuesto de rentas y recursos de capital, así como de la adición del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, podían dictarse mediante decreto ejecutivo, por lo que el ejercicio de las facultades extraordinarias para tal efecto no satisfacía el requisito de necesidad. Asimismo, esta Corte, mediante la sentencia C-206 de 2020, sostuvo que *“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”*¹⁵⁴.

64. En suma, la Sala concluye que, como lo manifestó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad. Esto, porque son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia, habida cuenta de que *“se requirió adicionar de forma expedita y oportuna al [PGN] los recursos del impuesto solidario para mitigar los efectos del COVID-19, especialmente, las afectaciones económicas a la clase media vulnerable y trabajadores informales”*¹⁵⁵. Por el contrario, los artículos 3, 4 y 5, si bien satisfacen el juicio de necesidad fáctica, no superan el juicio de necesidad

establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

¹⁵² Esta posición ha sido reiterada en las sentencias C-206 de 2020 y C-212 de 2020.

¹⁵³ Sentencia C-170 de 2020. *“En principio, podría pensarse que la inclusión de preceptos reglamentarios en un decreto legislativo no cumple con las exigencias del juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad porque los mismos podían haber sido expedidos mediante las facultades ordinarias del Presidente, que de hecho faculta ejercer directamente la Constitución en cualquier tiempo. No obstante, esta Corporación ha entendido que sí se supera el juicio porque la normativa corresponde a una estrategia jurídica integral para atender la crisis, y su inclusión como parte de un decreto con fuerza material de ley resulta razonable frente a otros objetivos constitucionalmente relevantes, por ejemplo: maximizar la coherencia del sistema, evitar la dispersión normativa, generar seguridad jurídica y lograr divulgación precisa para los ciudadanos y destinatarios de normas operativas. Bajo esas circunstancias, que el Presidente haya hecho uso de su atribución como legislador extraordinario para incluir algunas previsiones que podía regular en ejercicio de su potestad reglamentaria no sólo no sacrifica valores constitucionales, sino que los promueve, de tal suerte, el juicio de necesidad se supera. || Contrario sensu, si estos elementos –nexo material directo y carácter relevante en términos constitucionales de la integralidad de la regulación– no son demostrados y el Presidente ejerce sus facultades extraordinarias para expedir normas que podría dictar en ejercicio de sus competencias ordinarias, el juicio de necesidad no se supera, y los preceptos deberán ser declarados inexecutable, en tanto que los contenidos normativos debieron expedirse mediante los procedimientos y las formas ordinarias que el ordenamiento jurídico contempla”.*

¹⁵⁴ Sentencia C-206 de 2020.

¹⁵⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pág. 53.

jurídica. Esto, por cuanto el Gobierno Nacional podía liquidar la referida adición presupuestal mediante decreto ejecutivo¹⁵⁶. En consecuencia, estos artículos serán declarados inexecutable y, por tanto, la Sala Plena continuará el examen material del Decreto Legislativo solo respecto de los artículos 1 y 2.

(vii) Juicios de proporcionalidad y no discriminación

65. Por medio del juicio de *proporcionalidad*, previsto por el artículo 13 de la LEEE, la Corte examina si las medidas que se adoptan en desarrollo de los estados de excepción son respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis¹⁵⁷. Asimismo, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad implica constatar que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Lo anterior no excluye la aplicación del examen de proporcionalidad cuando sea necesario para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad. Por su parte, el juicio de *no discriminación*¹⁵⁸ tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE¹⁵⁹. Por medio de este juicio, la Corte determina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impliquen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas¹⁶⁰. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados¹⁶¹.

66. La Sala constata que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen los juicios de *proporcionalidad* y de *no discriminación*. Lo primero, por cuanto las medidas que adoptan se limitan a efectuar la adición presupuestal, sin restringir derechos ni garantías constitucionales. Estas medidas son respuestas equilibradas, frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis y se profieren en cumplimiento de las normas constitucionales

¹⁵⁶ Al respecto, la Presidencia de la República sostuvo que “la liquidación presupuestal se realizó de manera simultánea con la adición presupuestal mediante el Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, tomando en consideración: (i) la necesidad de que la adición presupuestal cumpliera con su finalidad y pudiera verse materializada de forma inmediata en su destinación presupuestal –atendiendo a las características propias de las situaciones de emergencia–; (ii) en aplicación de los principios constitucionales de celeridad, economía y eficacia que rigen la función administrativa; y (iii) debido a que incluso el Decreto Legislativo se suscribió por el Presidente de la República y todos sus ministros, mientras que un decreto ordinario solo se suscribe por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público”. Pág. 35.

¹⁵⁷ Sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-227 de 2011, C-225 de 2011, C-911 de 2010, C-224 de 2009, C-145 de 2009 y C-136 de 2009.

¹⁵⁸ Sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-701 de 2015, C-672 de 2015, C-671 de 2015, C-227 de 2011, C-224 de 2011 y C-136 de 2009.

¹⁵⁹ Artículo 14 de la Ley 137 de 1994: “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”.

¹⁶⁰ Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, por cuanto, de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “la ley prohibirá toda discriminación”.

¹⁶¹ Sentencia C-156 de 2011. En esta sentencia, la Corte 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”.

y legales que rigen el PGN en estados de excepción. En tales términos, la adición presupuestal permite disponer de los recursos recaudados por concepto del “Impuesto solidario por el COVID 19” y el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19”, previstos por el Decreto Legislativo 568 de 2020, destinados a la “inversión social con destino a la clase media vulnerable y trabajadores informales”¹⁶². Lo segundo, porque el Decreto Legislativo *sub examine* no implica trato diferenciado alguno, pues se limita a adicionar el PGN.

10. Conclusión del examen material del Decreto Legislativo *sub examine*

67. La Corte concluye que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen los requisitos materiales exigidos por la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia constitucional. Por el contrario, los artículos 3, 4 y 5 no satisfacen el requisito de necesidad, por lo que serán declarados inexecutable.

68. Por último, la Corte advierte que el artículo 6 del Decreto Legislativo *sub judice* es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigencia el Decreto Legislativo 774 de 2020, a saber, el 3 de junio de 2020, día en que fue publicado en el Diario Oficial¹⁶³. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 6.

11. Síntesis de la decisión

69. La Sala Plena ejerció el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. Por medio de este Decreto Legislativo, el Gobierno Nacional (i) adicionó \$287.000’000.000 al PGN, con el objetivo de trasladar “los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 (...) al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”, en los términos de los artículos 1, 7 y 10, del Decreto Legislativo 568 de 2020, y (ii) liquidó la mencionada adición presupuestal.

70. En primer lugar, la Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo 774 de 2020 cumplió con los requisitos formales exigidos por la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 para su expedición. Esto, habida cuenta de que el Decreto Legislativo *sub examine* fue: (i) suscrito por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, (ii) expedido durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020 y (iii) motivado de forma suficiente. Por lo demás, la Corte verificó que las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo tienen alcance en todo el territorio

¹⁶² Considerandos del Decreto Legislativo 568 de 2020.

¹⁶³ Cfr. Párrs. 6 y 41.

nacional.

71. En segundo lugar, la Corte verificó que el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface los juicios materiales de constitucionalidad exigidos para la expedición de los decretos adoptados en el marco del estado de emergencia, salvo los artículos 3, 4 y 5, que no superan el juicio de necesidad. El Decreto Legislativo superó el *juicio de finalidad*, por cuanto dispone medidas directa y específicamente encaminadas a atender las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos, en particular, permitir la ejecución de las medidas previstas por el Decreto Legislativo 568 de 2020, para la atención de la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes. A su vez, el Decreto Legislativo satisfizo el *juicio de conexidad material*, habida cuenta de la relación directa y específica que existe entre las medidas adoptadas con (i) las razones expuestas por el Gobierno Nacional en los considerandos respecto de la adición y liquidación del PGN de la vigencia 2020 y (ii) los motivos que dieron lugar al estado de emergencia y, en particular, efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias para la dar aplicación a las medidas adoptadas en el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica.

72. Para la Corte, el Decreto Legislativo superó el *juicio de motivación suficiente*, por cuanto el Gobierno Nacional expresó las razones que justifican la adición y liquidación del PGN. Asimismo, la Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo *sub examine* supera los juicios de *ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, no contradicción específica*. Esto, habida cuenta de que las medidas adoptadas (i) no afectan el contenido ni ejercicio de derechos fundamentales, no alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado ni suprimen ni modifican los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (ii) no afectan derechos ni garantías “*intocables*” por los estados de excepción; (iii) no contradicen de manera específica la Constitución Política y (iv) no suspenden normas de rango legal.

73. A su vez, la Corte advirtió que la adición presupuestal, prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo, supera el *juicio de necesidad*. Esto, porque es indispensable para conjurar las causas y los efectos de la emergencia, mediante la adición de los referidos recursos. Por el contrario, la Sala concluyó que los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 774 de 2020 no superan el juicio de necesidad jurídica ya que el Gobierno Nacional podía, con fundamento en el artículo 67 del EOP, liquidar la referida adición presupuestal mediante decreto ejecutivo, cuyo control inmediato de legalidad corresponde al Consejo de Estado.

74. Por último, la Sala constató que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen los juicios de *proporcionalidad y no discriminación*. Esto, habida cuenta de que (i) dan cumplimiento a normas de rango constitucional y legal y, por tanto, son proporcionales, frente a la gravedad de

los hechos que causaron la crisis, para disponer de los recursos recaudados por concepto del “*Impuesto solidario por el COVID 19*” y el “*Aporte solidario voluntario por el COVID 19*”, previstos por el Decreto Legislativo 568 de 2020, y finalmente, (ii) no implican trato diferenciado alguno, porque se limitan a llevar a cabo operaciones presupuestales. Por último, la Sala advirtió que el artículo 6 del Decreto Legislativo *sub judice* es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigencia el Decreto Legislativo 774 de 2020.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2 y 6, del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Com 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

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (E)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General