

Sentencia C-150/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LOS HOGARES EN CONDICION DE POBREZA-Exequibilidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Establece tres clases de estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Regulación constitucional

ESTADOS DE EXCEPCION-Constituyen una respuesta jurídica

Los estados de excepción se convierten así, en la respuesta jurídica que se brinda a la sociedad ante situaciones extraordinarias que amenazan el orden institucional, frente a las cuales se debe contar con instrumentos igualmente excepcionales tendientes al restablecimiento de la normalidad, que deben conciliar la necesaria eficacia de la respuesta a las causas de perturbación con la preservación de los principios esenciales del Estado social de Derecho, cuya primacía es la que se pretende proteger.

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

El Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública así explicada alude, entonces, 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.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

(...) el canon 215 constitucional prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la mencionada disposición normativa prevé que los decretos legislativos dictados al

amparo de tal declaración tendrán “fuerza de ley” y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente de la República y todos los Ministros de despacho; y (iii) destinados “exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”. Igualmente, habrán de (iv) referirse a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia” y (v) gozarán de vocación de permanencia, lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trate, así sea en forma transitoria, de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, en cuyo caso las mismas “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

(...) el examen formal de un decreto legislativo exige verificar el cumplimiento de los siguientes tres requisitos: (i) que haya sido suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho; (ii) que haya sido expedido en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) que se encuentre motivado. Adicionalmente, en los casos en que la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe verificarse que los decretos

de desarrollo no lo excedan.

#### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

Por su parte, el examen de tipo material o sustancial comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como ha definido la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

#### CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

Según este parámetro, toda medida desplegada 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 efectos.

#### CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

(...) está compuesto por los artículos 215 de la Carta Política y 47 de la LEEE. Con este presupuesto, se busca determinar si las disposiciones contenidas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que 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 correspondiente; y (ii) externo, es decir, el vínculo existente entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

#### CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(...) ha sido entendido como una pauta que complementa la verificación formal, al indagar si, aparte de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente de la República ha ofrecido razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece con claridad que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

#### CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(...) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que transgredan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Para cumplir con tal cometido, esta Corporación habrá de verificar que las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; y (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

## CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

(...) parte del reconocimiento que ha efectuado la jurisprudencia constitucional sobre el carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 Superiores, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. Sobre el punto, la Corte ha reconocido que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a pena de prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. También son intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

## CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) pretende verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen 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 grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Verbigracia, ha resaltado esta Corte que entre las anunciadas prohibiciones

se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno Nacional no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

#### CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(...) según preceptúa el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

#### CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(...) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. A este respecto, la Corte ha señalado que el análisis respectivo debe ocuparse (i) de 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 suerte que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad, que supone verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

#### CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

## ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(...) procede del artículo 13 de la LEEE, demanda que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas armónicas y equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. En efecto, tal y como se ha dejado en claro en la propia jurisprudencia de esta Corporación, el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad, sin que tal escrutinio excluya el debido control a las restricciones de derechos de similar raigambre que, por ejemplo, se adelanta en la etapa del juicio correspondiente a la ausencia de arbitrariedad.

## CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(...) adquiere sentido y fundamento de principio en el artículo 14 de la LEEE, el cual interpela que las medidas que se adopten con motivo de un estado de excepción no envuelvan segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Por lo demás, es menester aclarar que este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

## DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LOS HOGARES EN CONDICION DE POBREZA-Contenido y alcance

## DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos formales

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos materiales

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Deberes que implica/DEBER DE SOLIDARIDAD-Protección de personas en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Especiales deberes sociales o acciones afirmativas en caso de población vulnerable o personas en estado de debilidad manifiesta

PROGRAMA MAS FAMILIAS EN ACCION-Finalidad/PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION-Beneficiarios

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR "COLOMBIA MAYOR"-Marco legal y jurisprudencial/PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR "COLOMBIA MAYOR"-Naturaleza/PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR "COLOMBIA MAYOR"-Beneficiarios

PROGRAMA JOVENES EN ACCION-Finalidad/PROGRAMA JOVENES EN ACCION-Beneficiarios

PROGRAMA DE COMPENSACION DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Finalidad/PROGRAMA DE COMPENSACION DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Beneficiarios

DERECHO AL HABEAS DATA-Concepto/DERECHO AL HABEAS DATA-Alcance

HABEAS DATA COMO DERECHO AUTONOMO Y COMO GARANTIA DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES

DERECHO AL HABEAS DATA-Núcleo esencial

DERECHO AL HABEAS DATA EN TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Principios y garantías constitucionales

TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Principio de finalidad

Referencia: Expediente RE-239

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo Número 458 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, particularmente aquella que le concede el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política<sup>1</sup>, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1992, profiere la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, invocando las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, y con motivo del riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del presente año, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia del citado decreto, a fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis, impedir la extensión de sus efectos y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la aludida pandemia en el orden económico y social.

En desarrollo de dicha declaratoria, el Presidente de la República expidió el Decreto

Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, cuya copia auténtica fue remitida a esta Corporación el 24 de marzo siguiente por parte de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, acatando lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 del Texto Superior, en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991.

Mediante Auto del 30 de marzo de 2020, el Magistrado Sustanciador resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó además comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a todos los ministros que suscribieron el texto contentivo del mencionado decreto, para que, de considerarlo pertinente, intervinieran con el objetivo de pronunciarse frente al contenido, alcance e impacto de las medidas adoptadas en el Decreto 458 de 2020, sobre todo en los aspectos que pudieran incidir en el juicio de constitucionalidad de tal normativa.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

## II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO BAJO REVISIÓN

Se transcribe a continuación el contenido del decreto legislativo sometido a revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 51.264 del 22 de marzo de 2020.

“DECRETO 458 DE 2020

(22 de marzo)

Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO

Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

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

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

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

económico y social.

Que según el Reporte 61 de la Organización Mundial de la Salud del 20 de marzo de 2020 a las 23:59 horas [disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situationreports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=f20lf85c\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situationreports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=f20lf85c_2)], con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global habían 266.073 casos de contagio confirmados y 11.184 personas fallecidas a causa de la pandemia.

Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 21 de marzo de 2020 a las 9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 196 casos de contagio confirmados.

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

Que el Decreto 417 de 2020 determinó la necesidad de autorizar al Gobierno nacional para realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas (i) Familias en Acción, (ii) Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y (iii) Jóvenes en Acción, con el objetivo de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Que, por lo tanto, el monto de los recursos adicionales referidos en el considerando anterior corresponderá al valor actual de la respectiva transferencia condicionada y será girado por la misma entidad responsable de administrar cada programa social de asistencia a la población

vulnerable.

Que, en el mismo sentido, el Decreto 417 de 2020 señaló la necesidad de implementar la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA a favor de la población más vulnerable.

Que dicha compensación del IVA se encuentra prevista en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, reglamentada mediante el Decreto 419 de 2020, la cual, en el marco de la Emergencia

Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, debe ser modificada con el fin de lograr su implementación expedita, y así mitigar la vulnerabilidad económica de los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional que se han visto afectados por los efectos de la pandemia COVID-19.

Que, en atención a lo anterior, y con el fin de acelerar la entrega de la referida compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, resulta necesario que sea el Departamento Nacional de Planeación -DNP el encargado de expedir la resolución con el listado de beneficiarios de la compensación, pues dicho Departamento es el responsable de aplicar la metodología de focalización para el referido mecanismo y el encargado de administrar el principal instrumento de focalización individual y a nivel de hogar del gasto social denominado Sisbén.

Que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, en su calidad de encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal, determinará el monto de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por medio del Decreto 417 de 2020, se autoriza al Gobierno nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Artículo 2. Beneficiarios y monto de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA. Para efectos de la aplicación del artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y del Decreto 419 de 2020, durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, el Departamento Nacional de Planeación – DNP será la entidad encargada de determinar el listado de los hogares o personas más vulnerables, quienes serán los beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA, y el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS determinará el monto de dicha compensación.

Artículo 3. Tratamiento de información estadística. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) deberá suministrar la información recolectada en censos, encuestas y registros administrativos a las entidades del Estado responsables de adoptar las medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19, cuando estas lo solicitan para efectos de la implementación de las medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19, y únicamente podrá utilizarse para ese fin.

Parágrafo 1. La reserva legal contenida en el artículo 5 de la Ley 79 de 1993 no le será aplicable a las entidades que soliciten información en los términos del inciso anterior. Sin embargo, dicha reserva les será trasladada a las entidades receptoras de la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Parágrafo 2. La disposición contenida en el presente artículo estará vigente durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 22 de marzo de 2020.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

FERNANDO RUÍZ GÓMEZ

EL MINISTRO DEL TRABAJO,

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA,

MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,

ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

LA MINISTRA DE CULTURA,

CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,

MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE,

ERNESTO LUCENA BARRERO”.

### III. INTERVENCIONES

#### 1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

En escrito remitido oportunamente a esta Corporación, la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitó la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 458 de 2020, comoquiera que, en su criterio, aquel cumple a cabalidad con todos los requisitos formales y materiales exigidos para las normas promulgadas en el marco de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, de acuerdo con las previsiones contenidas en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

A manera de consideración general, la interviniente comienza por señalar que la actual configuración del brote de coronavirus COVID-19 como pandemia declarada por parte de la Organización Mundial de la Salud no solo representa una amenaza global a la salud pública, sino que supone “una grave calamidad con serias afectaciones al orden económico y social del país, pues menoscaba el empleo, el abastecimiento de bienes básicos y, en general, el

bienestar de todos los habitantes del territorio nacional”. Tanto es así que destaca que la propia Junta Directiva del Banco de la República reconoció enfrentarse a una situación extraordinaria y sin precedentes de alteración de las condiciones económicas que llevaba a rediseñar la política monetaria, “complementando las medidas de provisión de liquidez ya adoptadas, con disposiciones que contribuyan a aliviar la carga financiera de hogares y empresas, tanto para los nuevos flujos de crédito como para parte del saldo ya contratado”, en procura de sentar los cimientos para que, una vez superada la emergencia sanitaria, “la economía retome una saludable senda de expansión (...)”.

De ahí que advierta que sobre la base de dicho contexto y por tratarse de una de las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se estimó imprescindible “la adopción de disposiciones excepcionales dirigidas a brindar apoyos económicos a la población más desprotegida”. Ello explica que en el Decreto declarativo 417 del 17 de marzo de 2020 se haya autorizado al Gobierno Nacional para realizar la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, así como para implementar la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, a fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a los grupos de población más vulnerables del país.

Partiendo del anterior recuento, alude al Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, tramitado concretamente para materializar las anotadas medidas económicas orientadas a respaldar a los hogares en condición de pobreza, en el interés de subrayar la observancia de los requisitos formales previstos en la Carta Política y en la Ley 137 de 1994. En efecto, afirma que tal disposición: (i) fue expedida en desarrollo del Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, desde el 17 de marzo del presente año y por un término de 30 días calendario; (ii) cuenta con la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del despacho, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales; (iii) fue dictada el 22 de marzo de 2020, es decir, durante el límite temporal establecido para la duración del Estado de Emergencia; (iv) se

encuentra debidamente motivada con las razones y causas que llevaron a su expedición; (v) fija el ámbito espacial de aplicación y alcance de las medidas económicas prohijadas; y (vi) no contiene preceptos referidos a la creación o modificación de tributos, “pues en el caso de la compensación del impuesto sobre las ventas simplemente se acelera su implementación para hacerla efectiva”, mientras persisten las consecuencias económicas adversas que coadyuvaron a estructurar el régimen de excepción.

En idéntico sentido, asevera que el decreto en cuestión también cumple con los requisitos materiales o sustantivos, por cuanto lo que allí se dispone guarda una relación de conexidad directa y específica, tanto interna como externa, con los supuestos fácticos que suscitaron la declaratoria del Estado de Emergencia, esto es, la expansión en el territorio nacional del brote de la enfermedad denominada coronavirus COVID-19 que, en particular, ha causado graves impactos en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad de los trabajadores y de las empresas, y la dinámica económica. Lo anterior, habida cuenta de que existe estrecha correspondencia entre los instrumentos delineados en la norma y los apartes argumentativos aducidos por el Gobierno Nacional para justificar su expedición, entre otras razones, porque habiéndose considerado la previsible afectación del mínimo vital de los hogares más vulnerables del país ante la forzosa restricción y limitación de actividades comerciales y laborales derivada de las regulaciones de aislamiento preventivo obligatorio, se estableció la necesidad de adoptar mecanismos excepcionales para brindarles apoyos económicos, lo cual, “además de hallarse reflejado en la entrega de transferencias monetarias y en la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, se manifiesta claramente en la vinculación del Departamento Nacional de Planeación -DNP- y del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- como autoridades encargadas de agilizar la política de transferencia, su funcionalidad e implementación”; medidas que, sin duda alguna, responden a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, en tanto “permiten reemplazar los ingresos que se dejen de percibir a raíz del coronavirus y mitigar la crisis en materia económica y social que aqueja a los colombianos menos favorecidos”.

En lo atinente a su finalidad, puntualiza que las medidas legislativas propuestas están

dirigidas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, cuando menos, desde la perspectiva económica, garantizando a la población en condición de pobreza tanto el reconocimiento de transferencias monetarias como la compensación del impuesto sobre las ventas, “con el objetivo de salvaguardar los principios que conforman nuestro Estado Social de Derecho, especialmente la dignidad humana y la solidaridad de las personas que integran la Nación”.

Junto con ello, complementa que el Gobierno Nacional estableció la posibilidad de que las entidades del Estado responsables de adoptar medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19 puedan utilizar la información disponible en las bases de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, aunque “de manera transitoria y con una limitación de uso exclusivo de su contenido para atender la contingencia”, siempre que (i) se trate de entidades públicas encargadas de tomar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19; (ii) exista una relación directa entre la información solicitada y la implementación de la medida para el control y la mitigación del brote; (iii) se mantenga la reserva y se traslade dicha obligación a la entidad receptora de la información; y (iv) la vigencia del artículo sea transitoria, durante el periodo de duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

De conformidad con el criterio de necesidad fáctica y jurídica que se exige en estos asuntos, sostiene que el decreto que se analiza reseña de manera clara y precisa las razones por las cuales las decisiones estipuladas son indispensables para alcanzar los fines que llevaron a prescribir el Estado de Emergencia. Y es que continuar restringiendo las actividades laborales y comerciales como medio de contención del coronavirus, sin disponerse de herramientas especiales que le garanticen a la población más vulnerable del país acceder de forma expedita a unos ingresos básicos, comportaría la grave afectación de su mínimo vital y acentuaría aún más su condición de vulnerabilidad. Escenario que revela el apremio “de poner en marcha programas que autoricen transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en procura de proveer un sustento económico para evitar dichos impactos negativos”, a través de arreglos institucionales ya existentes, como es el caso de Familias en

Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, por gozar de una infraestructura definida y poseer un alto grado de experiencia en el manejo de población vulnerable que, a la postre, “permitan recortar costos de logística, maximicen los recursos disponibles y disminuyan los tiempos en su implementación”.

Algo similar ocurre con la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, cuya entrada en funcionamiento y ágil entrega depende de que el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, facultado para desarrollar la metodología de focalización individual y colectiva del gasto social, expida, en el menor tiempo posible y con reducción sustancial de trámites administrativos, una resolución con el respectivo listado de potenciales beneficiarios, con el fin de contrarrestar la regresividad en materia tributaria que caracteriza al referido gravamen. Este mecanismo asistencial, deja en claro, no es propiamente novedoso, pues fue previa y recientemente reconocido en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, “concebida para promover gradualmente la progresividad y la equidad en el sistema tributario”.

En suma, recalca que el giro de los mencionados recursos, con información valiosa del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, que contribuye a una mejor caracterización de las condiciones socioeconómicas de los hogares más pobres del país, “resulta necesario para atender de manera inmediata sus ingresos regulares, que se verán disminuidos ostensiblemente como consecuencia de la pandemia del coronavirus”.

Igualmente, para la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Decreto Legislativo 458 de 2020 acredita el presupuesto de proporcionalidad, en atención a que sus disposiciones tienden al cumplimiento de un fin constitucionalmente relevante e imperioso, “cual es resguardar la dignidad humana en tanto valor superior, norma jurídica fundamental y pilar del Estado Social de Derecho”, por vía de la “efectiva protección del mínimo vital de la población económicamente vulnerable”, que surge como manifestación directa del principio de solidaridad acogido en el ordenamiento y que adquiere mayor importancia en contextos de privación y carencia.

Desde luego, el apoyo económico oportuno y eficaz brindado a la población más pobre del territorio nacional, se erige en un mecanismo idóneo que permite a los beneficiarios afectados en sus recursos por la crisis de la pandemia y las consignas de aislamiento preventivo obligatorio, “lograr unas condiciones básicas de subsistencia digna por conducto de unos ingresos que satisfagan sus necesidades más urgentes, tales como la alimentación, la vivienda, los servicios públicos domiciliarios y la atención en salud, entre otras”.

Asimismo, considera pertinente insistir en que el uso y manejo de información disponible en las bases de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, por parte de los entes responsables de adoptar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19, es de carácter excepcional y transitorio, con lo cual se evita desconocer los derechos a la intimidad personal, a la honra y al buen nombre, toda vez que “el contenido específico de la preceptiva en cuestión apareja ciertos requisitos y/o reglas en su aplicación, con la finalidad de proteger las prerrogativas en comento y, a su vez, establecer una limitante a la excepción de la reserva estadística”.

Finalmente, termina su intervención destacando que la asignación de recursos a los hogares más pobres y vulnerables del país, que es el objetivo central de las medidas recién descritas, no incurre en ningún tipo de discriminación, merced al empleo de los siguientes criterios de focalización:

Programa

Caracterización

Familias en Acción

Sus beneficiarios son familias en situación de pobreza y pobreza extrema, familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema, y familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema, todas con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que cumplen con determinados criterios de focalización extraídos de las bases de datos certificadas y avaladas por el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Su cobertura comprende todos los departamentos, municipios, distritos y corregimientos, e incluye los resguardos y cabildos indígenas reconocidos por el Ministerio del Interior. Adicionalmente, incorpora una clasificación especial para aplicar una fórmula de equidad territorial, que permite diferenciar las acciones según el grado de urbanización y pobreza multidimensional.

#### Colombia Mayor

El programa se dirige a adultos mayores en situación de vulnerabilidad que viven solos y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; viven en la calle y de la caridad pública; viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual a un salario mínimo legal mensual vigente; residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor o asisten como usuarios a un centro diurno; o los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos. En términos generales, estas personas deben cumplir con ciertos requisitos para ser beneficiarios: (i) haber residido los últimos diez años en el país; (ii) tener, como mínimo, tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones; y (iii) encontrarse clasificado en los niveles 1 y 2 del Sisbén por carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir.

La metodología de priorización se efectúa teniendo en cuenta que la demanda potencial supera el número de cupos asignados. Se busca así priorizar a los adultos mayores más pobres de todos los entes territoriales del país, valorando sus condiciones socioeconómicas

en calidad de aspirantes al subsidio y organizándolos del más pobre al menos pobre, con estricta sujeción a los criterios de priorización, respeto del turno e igualdad. Los criterios son los siguientes: (i) la edad del aspirante; (ii) los niveles 1 y 2 del Sisbén y el listado censal; (iii) la situación de discapacidad física o mental del aspirante; (iv) personas a cargo del aspirante; (v) ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona; y (vi) haber perdido el subsidio al aporte por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes al sistema.

Entre tanto, las pautas para identificar a los beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- son: (i) selección de la entidad territorial: se priorizan los departamentos, municipios y distritos a partir de la tasa y/o concentración de pobreza de cada entidad territorial, población total y nivel de cobertura de los programas sociales de asistencia a la población vulnerable; y (ii) caracterización de los hogares beneficiarios: para selección de beneficiarios se tienen en cuenta los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que estén registrados en el Sisbén, y que cumplan con el criterio de ordenamiento del Sisbén.

### Jóvenes en Acción

Los participantes de este programa social son jóvenes bachilleres entre 16 y 24 años en situación de vulnerabilidad. En un primer momento, para su identificación y eventual selección se procede a realizar una focalización territorial de los municipios que cuentan con oferta en educación superior para la correcta implementación del programa. Los criterios de priorización son los siguientes: (i) municipios que cuenten con oferta de formación permanente en los niveles técnico y tecnológico del SENA, técnico profesional, tecnólogo y/o profesional universitario en Instituciones de Educación Superior públicas debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional; (ii) municipios con mayor Índice de Pobreza Multidimensional -IPM-; y (iii) municipios con mayor porcentaje de población objetivo potencial participante del programa.

En un segundo momento, se adelanta una focalización poblacional, lo que significa que se

seleccionan los jóvenes que se encuentran registrados en al menos una de las bases de datos que se mencionan a continuación: (i) listas censales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para jóvenes con medida de adoptabilidad; (ii) listas censales de indígenas; (iii) Registro Único de Víctimas en situación de desplazamiento en estado - incluido- ; (iv) Red para la Superación de la Pobreza - Unidos o la que haga sus veces; y (v) Sisbén vigente, con los puntajes especificados conforme al área de residencia y establecidos en la Guía Operativa de Focalización Territorial y Poblacional y en la Guía de Inscripción vigentes.

## 2. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE-

El Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado intervino en el presente trámite por medio de memorial en el que propuso a esta Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 458 de 2020.

De entrada, expresa que el citado instrumento normativo cumple con las exigencias formales previstas en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, pues fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia, con la debida motivación y la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros. Así mismo señala que determina un ámbito territorial y un objeto de aplicación específicos, “al establecer que las medidas rigen en todo el territorio nacional y que tienen por finalidad favorecer a las personas más vulnerables de la población”.

Una vez hecha esta claridad, procede a mostrar que el decreto objeto de control también acredita las condiciones materiales requeridas, por cuanto tiene una relación directa y específica con las causas de la crisis existente, ya que “las medidas que adopta, correspondientes a la entrega de transferencias monetarias extraordinarias y adicionales a beneficiarios de ciertos programas sociales, y a la implementación expedita del mecanismo

de compensación del IVA, guardan plena conexidad con los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Advierte que el Gobierno Nacional, en el Decreto 417 de 2020, precisó que, “con ocasión del aislamiento social recomendado por los expertos para impedir la propagación del coronavirus COVID-19, habría de producirse una afectación grave del orden económico y social en el país frente a los grupos más vulnerables de la población”, lo cual obligaba al Estado a dictar medidas excepcionales para enfrentar la grave calamidad pública acaecida.

Subraya, particularmente, que la asignación de ciertas competencias y/o facultades al Departamento Nacional de Planeación -DNP- está respaldada en su rol de administrador del sistema de beneficiarios Sisbén, principal instrumento de individualización del gasto social a partir del cual se pueden identificar los hogares y las personas más vulnerables. Respecto del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, afirma que el primero dirige la política fiscal y coordina el presupuesto de la Nación, mientras que el segundo tiene a cargo la implementación de los procesos de recolección de información y estadística a nivel nacional.

Por otra parte, expone que la normativa en estudio se corresponde con el juicio de finalidad, puesto que las medidas que envuelve buscan conjurar y evitar el escalamiento del impacto económico derivado de la pandemia, “en cuanto fueron diseñadas para apoyar con recursos a las personas y hogares en condición de vulnerabilidad, con el objetivo de que estas puedan cumplir con el confinamiento”. Este tipo de ayudas económicas reconocidas a la población más pobre, según menciona, ya han sido avaladas por la Corte Constitucional en el marco de otras situaciones de emergencia, como puede evidenciarse, por ejemplo, en las Sentencias C-366 de 1994y C-700 de 20155.

Bajo esta línea de orientación, declara que dichas medidas satisfacen el criterio de necesidad

fáctica, toda vez que se justifican, por un lado, en las circunstancias de debilidad manifiesta que afrontan las personas beneficiarias de los auxilios monetarios y, por otro, en la paralización de la dinámica social y económica recomendada por las autoridades sanitarias que, lógicamente, les impide la consecución de los recursos suficientes para solventar, por sí mismas, sus necesidades básicas insatisfechas. De ahí que se halle cumplido, por igual, el requisito de necesidad jurídica, pues si bien existen disposiciones normativas relacionadas con el gasto social, estas resultan insuficientes para lograr su oportuna ejecución en favor de las personas de menores ingresos, “dado que en la ley de apropiaciones solo se incluyó el gasto ordinario y la realidad actual es imprevisible, súbita y repentina”. Ciertamente, ello se infiere de los artículos 345, 347 y 348 de la Carta Política, que prohíben hacer erogaciones que no estén previstas en el presupuesto y, por consiguiente, “para realizar cualquier gasto extraordinario, el Congreso debe tramitar una nueva ley que lo contemple”.

Así entonces, señala que las estipulaciones contenidas en el decreto legislativo se ajustan al juicio de proporcionalidad, ya que no solo no imponen ninguna limitación o restricción a derechos o garantías previstas en la Constitución, sino que pretenden atender un entorno de crisis extrema que amenaza con causar perjuicios graves e inminentes a la población más vulnerable en sus derechos fundamentales, sociales y económicos. Tampoco resultan excesivas en relación con la naturaleza de la calamidad pública que intentan conjurar, no son incompatibles con los mandatos constitucionales relativos al Estado Social de Derecho y a la garantía de un orden social justo y, en últimas, se muestran idóneas para satisfacer los derechos de los afectados por la emergencia.

En punto a los parámetros de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica y no discriminación, pone de relieve que las medidas perfiladas no transgreden derechos fundamentales, no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni mucho menos contradicen la Constitución Política o involucran tratos discriminatorios.

El Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, obrando a través de su directora, envió a esta Corporación un escrito por medio del cual respalda la exequibilidad del Decreto Legislativo 458 de 2020.

La interviniente trae a colación la Sentencia C-466 de 20176 como principal referente jurisprudencial para adelantar el respectivo escrutinio judicial de las normas proferidas en desarrollo de un estado de excepción, y concluye que la regulación bajo análisis cumple los requerimientos formales y materiales dispuestos en el ordenamiento jurídico colombiano. En primer lugar, asevera que aquella está debidamente motivada, fue suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros, se expidió dentro de la vigencia y como corolario del estado exceptivo, y delimita un ámbito de aplicación específico.

En segundo término, dictamina que su contenido guarda conexidad material y de finalidad con la crisis que le dio origen, pues tiene por principio impedir la extensión de sus efectos desde el punto de vista económico, tomando en cuenta que la rápida difusión del coronavirus COVID-19 “se ha traducido en un grave problema de salud pública que ha reducido ostensiblemente los flujos de caja de personas y empresas afectadas por las medidas de aislamiento social obligatorio”.

Frente a tal contingencia y en virtud de la indudable afectación de la población más vulnerable del país, explica que se adoptaron como mecanismos de apoyo la entrega de transferencias monetarias para los beneficiarios de programas asistenciales y la implementación expedita de la compensación del impuesto sobre las ventas, consagrada en la Ley 2010 de 2019 y reglamentada por el Decreto 419 de 2020.

En cuanto a este último mecanismo, precisa que su aplicación no supone crear un nuevo tributo, en tanto se adecúa la compensación ya dispuesta en la ley a las actuales circunstancias excepcionales, “adoptándose un procedimiento determinado y asignándose competencias distintivas que permiten la entrega expedita de la misma, como una medida proporcional y necesaria para hacer frente a los hechos constitutivos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

De igual forma, añade que dicha medida constituye una excepción a la prohibición prevista en el artículo 359 de la Carta Política, toda vez que, “no obstante implicar la asignación de ingresos tributarios, esto es, una renta de destinación específica, busca satisfacer necesidades básicas de las personas en condición de pobreza y pobreza extrema”, lo cual ha sido admitido en la propia jurisprudencia constitucional por tratarse del reconocimiento de un subsidio en favor de población marginada.

Con apoyo en la argumentación precedente, finaliza su participación detallando que el Decreto 458 de 2020 no incluye medidas que entrañen discriminación alguna ni impone limitaciones a derechos fundamentales, por lo que es indiscutible que concuerda con los postulados constitucionales internos y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano.

#### 4. Universidad Libre

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá solicita se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 458 de 2020, por considerar que, en su expedición, se cumplieron todos los requisitos formales y materiales.

Por lo que hace a los primeros, evidencia que fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros, expedido durante el límite temporal fijado en el artículo 1º del Decreto declaratorio 417 de 2020, debidamente motivado y enviado a la Corte Constitucional el 24 de marzo del año en curso, esto es, dos días después de su promulgación.

Sobre este particular, refiere que, aunque el Decreto 2067 de 1991 exige al Gobierno Nacional que envíe a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el texto contentivo de los decretos legislativos que dicta en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 212 a 215 de la Carta Política, para su revisión automática de constitucionalidad, “el hecho de que no se haya cumplido a cabalidad dicho plazo respecto del Decreto 458 de 2020, no configura un vicio o yerro en su formación, pues el numeral 6º del artículo 214 Superior prevé que si el Gobierno no cumple con su deber, la Corte debe aprehender de oficio y de manera inmediata su conocimiento”. Acotación que, en su concepto, basta para despejar cualquier inquietud vinculada con el antedicho presupuesto de forma.

En lo que respecta a los segundos, el interviniente señala que las medidas adoptadas atienden el criterio de conexidad material por tener una relación concreta con las consideraciones que motivaron la declaratoria de Estado de Emergencia consignadas en el Decreto 417 de 2020, “al buscar disminuir los efectos económicos negativos que ha generado la pandemia en la población más vulnerable del país, mediante la entrega de ayudas económicas y de la posibilidad de que las entidades estatales tengan acceso a la información que reposa en censos, encuestas y registros administrativos, como complemento para identificar a los beneficiarios y así agilizar la entrega de dichos apoyos”.

## 5. Intervención ciudadana

Durante el término de fijación en lista, el ciudadano Ronald José Valdés Padilla se hizo partícipe del proceso suscitado a propósito de la revisión oficiosa del Decreto 458 de 2020 y exhortó a la Corte Constitucional para que declarara su exequibilidad condicionada, en el entendido de que su ámbito de aplicación se extiende a “mujeres dedicadas a la elaboración, producción y comercialización de productos típicos y miembros de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que se encuentran en la informalidad laboral”, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 7 y 13 de la Carta Política<sup>8</sup>, así como en el literal a) del numeral 3º del artículo 20 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT-9.

En su criterio, este grupo poblacional se ha visto especialmente afectado con motivo de las limitaciones de movilidad social impuestas por los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República y las decisiones locales de las distintas entidades territoriales, lo cual exige la implementación urgente de medidas de atención integral con enfoque diferencial étnico negro, afrocolombiano, raizal y palenquero por parte del Gobierno Nacional, análogas a las formuladas en el artículo 52 de la Ley 70 de 1993<sup>10</sup> y en el Acta de protocolización del proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”<sup>11</sup>.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto del 29 de abril del año en curso, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo número 458 del 22 de marzo de 2020, le pidió a esta Corporación declarar su exequibilidad, luego de haber verificado tanto su proceso de formación como su contenido, en los estrictos y precisos términos de la Carta Política.

Así las cosas, inicia por señalar que la norma objeto de revisión cumple con todas y cada una de las exigencias formales previstas en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley estatutaria 137 de 1994 para su proceso de formación, toda vez que: (i) se encuentra firmada por el Presidente de la República y todos sus Ministros; (ii) explica las razones que justifican la adopción de medidas en materia económica y la devolución del IVA para enfrentar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción; (iii) fue expedida durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado el 17 de marzo de 2020; (iv) determina el contorno territorial sobre el cual ha de aplicarse; y, además, aunque no se trate de un prerrequisito como tal, (v) fue remitida en copia auténtica a la Corte Constitucional el 24 de marzo del presente año, por conducto de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, para el respectivo examen oficioso de constitucionalidad.

Así mismo, afirma que al revisar las disposiciones adoptadas en el mencionado decreto, en cuanto a su relación directa con las causas de la emergencia y la finalidad que persiguen, que no es otra que “dar mayor cobertura, eficacia e inmediatez a programas sociales asistenciales y anticipar la devolución del IVA”, se observa el cumplimiento del supuesto de conexidad externa e interna, en razón a que la entrega de ayudas económicas a los hogares en condición de pobreza y la compensación expedita del IVA coadyuvan a mitigar los efectos adversos derivados de la expansión del coronavirus COVID-19 en los ingresos de las familias más vulnerables y, por lo mismo, se justifican en función de la presunta vulneración de su mínimo vital.

Frente a los criterios de prohibición de arbitrariedad y de intangibilidad, sostiene que la regulación que se examina no afecta el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados, “pues se trata de la ampliación de medidas económicas que tienen como pretensión garantizar el mínimo vital de las familias para acceder a bienes y servicios de primera necesidad”. Conforme con esa óptica, tampoco “restringen el catálogo de derechos intangibles del artículo 4º de la Ley 137 de 1994”, ni mucho menos inciden en el conjunto de prohibiciones particulares para los estados de emergencia. Esto último, en atención a que no

contienen una contradicción específica con la Carta Política ni con los tratados de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad.

Antes bien, para la Vista Fiscal, el programa Familias en Acción, creado por la Ley 1532 de 2012, modificada por la Ley 1948 de 2019, cuyo objeto es “la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema” para “(...) la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia”, busca garantizar el derecho al mínimo vital.

Sumado a lo anterior, expresa que el programa Jóvenes en Acción procura incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, permitir el acceso y permanencia en la educación superior y el fortalecimiento de sus competencias, “para lo cual dispone de una transferencia monetaria condicionada, es decir, un incentivo económico que permita iniciar o dar continuidad a sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales”, lo que apunta también a asegurar el mínimo vital y el derecho a la educación.

Expone, seguidamente, que el programa de protección social al adulto Mayor -Colombia Mayor- “consiste en un subsidio económico de asistencia social para proteger al adulto mayor que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza”, motivo que lleva a inferir que su propósito es la salvaguarda del mínimo vital y de sujetos de especial protección constitucional.

Lo propio se predica del mecanismo de compensación del IVA consagrado en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, en tanto con su implementación se busca “crear condiciones de ingreso para alivianar el impacto en las familias más vulnerables”, por vía de la entrega de una suma

de dinero cuyo valor será fijado de acuerdo con el impuesto sobre el valor agregado que, en promedio, pagan por bienes o servicios.

Respecto del párrafo 1º del artículo 3 del decreto legislativo que exceptúa la aplicación de la reserva legal de la información recolectada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- a través de censos y encuestas poblacionales, y que está contenida en el inciso 2º del artículo 5 de la Ley 79 de 1993, el representante del Ministerio Público arriba a la conclusión de que dicha medida persigue la identificación de las familias más vulnerables para efectos de recibir las ayudas económicas que garanticen el mínimo vital, “pues contiene datos relevantes sobre las condiciones socioeconómicas de la población para ser receptoras de aquellas y ser incluidas en las listas del DNP, razón por la cual el levantamiento de la reserva estadística resulta necesario para su materialización”.

Hace notar, en todo caso, que el citado artículo dispone que la reserva no es oponible a las entidades responsables de controlar y mitigar los efectos del coronavirus COVID-19, “pero la misma le es aplicable a las autoridades receptoras, dado que se trata de datos personales e información personal y familiar protegida por el derecho al habeas data”. Es así como advierte que dichas entidades devienen “en sujetos obligados y deben cumplir, por tanto, los estándares de la Ley 1712 de 2014”, de lo que se sigue que el levantamiento de la reserva no tiene la virtualidad de modificar la naturaleza de la información para, en su lugar, convertirla en pública. Además, insiste en que la reserva es temporal y se encuentra sujeta a la emergencia sanitaria declarada, “con lo cual no se desconoce la Constitución, porque el artículo 215 permite la vigencia de este tipo de medidas hasta que el Congreso las modifique o derogue”.

En línea con tal orientación, resalta que, si bien la expresión “cuando estas lo solicitan para efectos de la implementación de las medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19, y únicamente podrá utilizarse para ese fin”, con miras a inaplicar la reserva de la información estadística, podría resultar excesivamente amplia, lo cierto es que ello obedece

“a la necesidad de utilizar la información para la materialización de otros programas de asistencia social que gestionen otras entidades de la administración nacional que, en todo caso, deben guardar la reserva”.

A su turno, sugiere que las previsiones normativas del decreto objeto de control no contienen regulaciones que impliquen una desmejora en los derechos sociales de los trabajadores pues, por el contrario, “tienen como objetivo generar recursos económicos a los hogares y población en situación de pobreza”, argumento suficiente para dar por superado el juicio de no contradicción específica.

Expresa que las herramientas comprendidas en el Decreto 458 de 2020 cumplen con el principio de finalidad, satisfacen el requisito de motivación suficiente, atienden al criterio de proporcionalidad y no contienen elementos discriminatorios. Mientras lo primero se explica “porque tienen directa relación con las medidas extraordinarias dirigidas a conjurar el impacto de la crisis sobre las personas de mayor vulnerabilidad”, lo segundo y lo tercero se demuestra, por contraste, tanto en la proposición de medidas económicas en su favor como en la ausencia de limitaciones a garantías iusfundamentales, respectivamente. Lo cuarto y último, surge de no haberse incorporado pautas discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, considerando “que se trata de medidas que buscan hacer efectiva la igualdad material”.

En lo que tiene que ver con la incompatibilidad de los medios ordinarios, el Señor Procurador remata su intervención avalando este presupuesto, a partir del hecho de que “el diseño y la forma en que el legislador diseñó la entrega y periodicidad de las ayudas de los programas descritos, así como el modo en que diseñó la compensación del IVA, son incompatibles con las causas que originaron el estado de emergencia, porque no permiten que las ayudas lleguen de manera inmediata y con el fin de evitar que se materialicen los efectos de la crisis”.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Es competente la Corte Constitucional para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con arreglo a lo expresamente previsto en el parágrafo del artículo 215 y en el numeral 7° del artículo 241 de la Carta Política, así como en el artículo 55 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

### 2. Análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 458 de 2020. Metodología decisional por seguir

Para efectos de adelantar el control oficioso de constitucionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 458 de 2020, esta Corte procederá de la siguiente manera: inicialmente, (i) habrá de efectuar una caracterización general de los Estados de Excepción y, en particular, del Estado de Emergencia; (ii) precisará el fundamento y alcance del control judicial constitucional de los decretos legislativos expedidos al amparo de dicho régimen exceptivo; y (iii) reiterará los requerimientos sustantivos exigidos por el ordenamiento jurídico para predicar su validez formal y material.

Acto seguido, (iv) entrará a verificar si el mismo fue expedido con el cumplimiento de los requisitos formales. Solo en caso de que sea superada dicha instancia, (v) se abordará su examen material. Con tal propósito, se establecerá, en primer lugar, el contenido y alcance de las disposiciones que lo integran para luego entrar a determinar, a partir de la

jurisprudencia constitucional sobre el principio de solidaridad como fundamento de los programas asistenciales del Estado y la incidencia del habeas data en las bases de datos de naturaleza pública, si las medidas en ellas adoptadas satisfacen los parámetros previstos en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los tratados de derechos humanos.

3. Estándares del escrutinio judicial de los decretos dictados con fundamento en la declaración de un estado de emergencia económica, social y ecológica

3.1. Caracterización general de los Estados de Excepción y, en particular, del Estado de Emergencia<sup>12</sup>

3.1.1. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y el alcance del Estado de Emergencia regulado en el artículo 215 Superior. Del mismo modo, se ha esforzado por identificar las fuentes, criterios y estándares que deben observarse para efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reiterará los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis del Decreto Legislativo 458 de 2020, sometido a su escrutinio en esta oportunidad, sin perjuicio de reconocer que, con cada hecho sobreviniente constitutivo de perturbación o de amenaza grave e inminente del orden económico, social y ecológico del país, o que comporte una grave calamidad pública, como ocurre con el brote de la enfermedad de coronavirus COVID-19, se perfilen aún más sus contornos, supeditados lógicamente a la evolución que suele ser incentivada por las características, complejidades y exigencias de este tipo de situaciones.

3.1.2. Pues bien, es sabido que los artículos 212 a 215 de la Constitución Política consagran los llamados “Estados de Excepción”, dividiéndolos en tres instituciones claramente

diferenciables: (i) el Estado de Guerra Exterior; (ii) el Estado de Conmoción Interior; y (iii) el Estado de Emergencia. Las mismas disposiciones superiores se ocupan de fijar los criterios dentro de los cuales los mismos están llamados a operar, señalando a su vez las particularidades o rasgos distintivos que identifican a cada uno.

3.1.3. Según lo ha puesto de presente esta Corte, la regulación constitucional de los estados de excepción responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Carta, aun en contextos de crisis o de anormalidad, cuando por razón de su gravedad, tales situaciones no puedan ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado. En estos casos, la institución de los estados de excepción otorga poderes excepcionales y transitorios al Gobierno Nacional, materializados en el reconocimiento de atribuciones legislativas extraordinarias, que le permiten adoptar las medidas necesarias para atender, repeler y superar la crisis o anormalidad surgida.

3.1.4. Los estados de excepción se convierten así, en la respuesta jurídica que se brinda a la sociedad ante situaciones extraordinarias que amenazan el orden institucional, frente a las cuales se debe contar con instrumentos igualmente excepcionales tendientes al restablecimiento de la normalidad, que deben conciliar la necesaria eficacia de la respuesta a las causas de perturbación con la preservación de los principios esenciales del Estado social de Derecho, cuya primacía es la que se pretende proteger.

3.1.5. De suerte que además de las directrices fijadas en la propia Carta Política orientadas a regular su funcionamiento, garantizar su carácter excepcional y transitorio, y limitar las facultades del Gobierno a las estrictamente necesarias para atender la crisis surgida, se facultó al legislador para que regulara y fijara el ámbito de aplicación material de los Estados de Excepción a través de una ley de naturaleza estatutaria.

3.1.6. Es así como el carácter reglado, excepcional y limitado 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-13, sin que sobre mencionar sus especiales dispositivos de control político y judicial<sup>14</sup>.

3.1.7. Por un lado, el Texto Superior dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, a saber: (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales. Y por otro, estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, conforme a lo dispuesto en los artículos 212 a 215 constitucionales, el cual está desarrollado más ampliamente por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

3.1.8. Tratándose del Estado de Emergencia, que interesa a esta causa, la Carta Política, en el artículo 215, le ha establecido unos rasgos particulares o distintivos, que se constituyen en escrupulosos límites al ejercicio de las facultades del Gobierno durante su invocación, dentro de los cuales resulta de interés destacar los siguientes:

3.1.8.1. El Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por esta Corte como “una desgracia o infortunio que afecta

intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”<sup>15</sup>. La calamidad pública así explicada alude, entonces, 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.

Al respecto, este tribunal ha señalado que “los acontecimientos no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales” (Negrillas originales)<sup>16</sup>. De ahí que la jurisprudencia en la materia haya reconocido que la calamidad pública bien puede tener una causa natural, tal y como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o bien puede comprender una causa técnica, cual es el caso, por ejemplo, del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”<sup>17</sup>. Ello se refleja, por lo menos desde la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, en la declaratoria de múltiples Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica por distintas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos<sup>18</sup>; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica<sup>19</sup>; (iii) el acaecimiento de desastres naturales<sup>20</sup>; (iv) la revaluación del peso frente al dólar<sup>21</sup>; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito<sup>22</sup>; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público<sup>23</sup>; (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud<sup>24</sup>; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela<sup>25</sup>.

3.1.8.2. Así mismo, el canon 215 constitucional prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la mencionada disposición normativa prevé que los decretos

legislativos dictados al amparo de tal declaración tendrán “fuerza de ley” y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente de la República y todos los Ministros de despacho; y (iii) destinados “exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”. Igualmente, habrán de (iv) referirse a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia” y (v) gozarán de vocación de permanencia<sup>26</sup>, lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trate, así sea en forma transitoria, de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes<sup>27</sup>, en cuyo caso las mismas “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.

3.1.8.3. También el precitado artículo señala que el Gobierno Nacional, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, debe indicar el término dentro del cual el Presidente de la República va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocará al Congreso, si este no se hallare reunido, para que lo haga dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término, a fin de que evalúe las causas de la declaratoria de Emergencia y se pronuncie expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas en ella adoptadas<sup>28</sup>.

3.1.8.4. Finalmente, conviene destacar que, mediante los decretos legislativos de desarrollo del Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

3.2. Fundamento y alcance del control judicial constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica<sup>29</sup>

3.2.1. Como se puede advertir, los estados de excepción son respuestas, fundadas en la

juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa potestad no sea omnímoda ni arbitraria. Por ello, el ordenamiento superior establece una serie de presupuestos mínimos de procedibilidad y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacerle frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requerimientos son los que, a su turno, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad entre los decretos y el Texto Superior, bajo el entendido de que la imposición de un régimen exceptivo supone la adopción de un mecanismo extraordinario que, en todo caso, está sometido a condiciones de validez reclamadas por la propia Constitución para asegurar no solamente que no se desborden los poderes otorgados, sino que se mantenga la racionalidad del orden instituido y se respeten los derechos y prerrogativas iusfundamentales.

3.2.2. Así pues, es claro que el control constitucional que se ejerce sobre el decreto declaratorio y los decretos legislativos de desarrollo, reviste un carácter integral, automático u oficioso<sup>30</sup>, buscando determinar, tanto por su aspecto formal como material, si efectivamente las medidas se expidieron con estricta sujeción a los mandatos contenidos en las normas que los regulan, o si por el contrario, a través de las mismas el titular de tales competencias extraordinarias desbordó los límites y condiciones establecidas.

3.2.3. En relación con esto último, la propia Corte ha puntualizado que los decretos que se expidan al amparo de los estados de excepción, están sujetos a los requisitos y limitaciones - formales y materiales- que se desprenden de la propia Constitución (arts. 212 a 215), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, arts. 1° a 21 y 46 a 50) y de los tratados internacionales sobre derechos humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Política, prevalecen en el orden interno y no pueden limitarse durante los estados de excepción.

3.2.4. En las anotadas condiciones, el que exista un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que resultan de la declaratoria de un estado de excepción también permite concretar el principio de legalidad que, como ha sostenido esta Corporación, a más de obligar a que el Gobierno actúe con estricto apego a la normatividad que rige los estados de excepción, exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis, no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, mucho menos, con las derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

3.3. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

3.3.1. El control constitucional que le corresponde adelantar a la Corte respecto de los decretos expedidos al amparo de un Estado de Emergencia, teniendo como fondo sus particularidades o rasgos distintivos, presenta dos facetas: una formal y otra material. Se trata, básicamente, de un detallado escrutinio que tiene por objeto garantizar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

3.3.2. Así, con base en todo cuanto se ha repasado y por virtud de las reglas desarrolladas en la LEEE, el examen formal de un decreto legislativo exige verificar el cumplimiento de los siguientes tres requisitos: (i) que haya sido suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho; (ii) que haya sido expedido en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) que se encuentre motivado. Adicionalmente, en los casos en que la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe verificarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

3.3.3. Por su parte, el examen de tipo material o sustancial comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como ha definido la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. Y aun cuando en la práctica decisonal de este Tribunal se han evidenciado algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios, aquellas no han afectado el estricto rigor del control constitucional propiamente dicho. Sea esta la oportunidad, entonces, para unificar su alcance con el objeto de afinar su caracterización, precisándose, por lo demás, el orden en el que deben aplicarse, como se sigue a continuación:

3.3.3.1. El juicio de finalidad<sup>31</sup> se encuentra expresamente previsto en el artículo 10 de la LEEE<sup>32</sup>. Según este parámetro, toda medida desplegada 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 efectos<sup>33</sup>.

3.3.3.2. El juicio de conexidad material<sup>34</sup> está compuesto por los artículos 215 de la Carta Política<sup>35</sup> y 47 de la LEEE<sup>36</sup>. Con este presupuesto, se busca determinar si las disposiciones contenidas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que 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 correspondiente<sup>37</sup>; y (ii) externo, es decir, el vínculo existente entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia<sup>38</sup>.

3.3.3.3. El juicio de motivación suficiente<sup>39</sup> ha sido entendido como una pauta que complementa la verificación formal, al indagar si, aparte de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente de la República ha ofrecido razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas<sup>40</sup>, siendo particularmente relevante para

aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece con claridad que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

3.3.3.4. El juicio de ausencia de arbitrariedad<sup>41</sup> tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que transgredan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Para cumplir con tal cometido, esta Corporación habrá de verificar que las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales<sup>42</sup>; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; y (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>43</sup>.

3.3.3.5. El juicio de intangibilidad<sup>44</sup> parte del reconocimiento que ha efectuado la jurisprudencia constitucional sobre el carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 Superiores, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. Sobre el punto, la Corte ha reconocido que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a pena de prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. También son intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3.3.3.6. El juicio de no contradicción específica<sup>45</sup> pretende verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen 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 grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Verbigracia, ha resaltado esta Corte que entre las anunciadas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno Nacional no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

3.3.3.7. El juicio de incompatibilidad<sup>46</sup>, según preceptúa el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

3.3.3.8. El juicio de necesidad<sup>47</sup>, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. A este respecto, la Corte ha señalado que el análisis respectivo debe ocuparse (i) de 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 suerte que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad, que supone verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

3.3.3.9. El juicio de proporcionalidad<sup>48</sup>, que procede del artículo 13 de la LEEE, demanda que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas armónicas y equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. En efecto, tal y como se ha dejado en claro en la propia jurisprudencia de esta Corporación, el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se

impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad, sin que tal escrutinio excluya el debido control a las restricciones de derechos de similar raigambre que, por ejemplo, se adelanta en la etapa del juicio correspondiente a la ausencia de arbitrariedad.

3.3.3.10. El juicio de no discriminación<sup>49</sup> adquiere sentido y fundamento de principio en el artículo 14 de la LEEE<sup>50</sup>, el cual interpela que las medidas que se adopten con motivo de un estado de excepción no envuelvan segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas<sup>51</sup>. Por lo demás, es menester aclarar que este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados<sup>52</sup>.

3.3.4. Dentro de este contexto, entra pues la Corte a determinar si el Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, se ajusta o no a la Constitución Política.

#### 4. Análisis de constitucionalidad de los requisitos formales

4.1. Revisado el texto del Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, constata esta Corporación que, como bien lo mostraron los distintos intervinientes, el mismo cumple a cabalidad con los requisitos de forma a que se ha hecho expresa referencia, por las siguientes razones:

(i) Lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho<sup>53</sup>.

(ii) Se dictó y promulgó en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el cual fue a su vez declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 202054. Además, se profirió el día 22 de marzo de 2020, esto es, dentro de la vigencia del estado de excepción, pues el Gobierno Nacional realizó dicha declaratoria en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, para el periodo comprendido entre el 17 de marzo y el 15 de abril de la presente anualidad.

4.2. Ahora bien, como en su momento lo sostuvo el Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, debe dejarse constancia de que la copia auténtica del Decreto 458 de 2020 fue remitida por el Gobierno Nacional a la Secretaría General de esta Corporación el 24 de marzo de 202055, esto es, dos días después de promulgado. Esto significa, en últimas, que se desatendió el deber de enviarlo al día siguiente de su expedición conforme expresamente lo prevé el parágrafo del artículo 215 de la Carta Política<sup>56</sup>.

4.3. Con todo, la Sala Plena advierte que, en plena sintonía con la aludida disposición constitucional, la consecuencia jurídica de dicha inobservancia no es, de ningún modo, la invalidez del acto normativo o la pérdida de alguna atribución competencial, sino básicamente que este tribunal tenga la facultad oficiosa de asumir su conocimiento de forma inmediata. De suerte que, en esta oportunidad, la Corte se limitará a tomar atenta nota de las anteriores circunstancias y a prevenir al Gobierno Nacional para que, en lo sucesivo, cumpla con lo descrito en el referido mandato superior.

4.4. Por consiguiente, comoquiera que en relación con el Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, se encuentran satisfechos los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico, procede la Corte a llevar a cabo el respectivo análisis material del precitado decreto.

## 5. Contenido, alcance y contexto de expedición del Decreto Legislativo 458 de 2020

5.1. El Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, sometido a juicio, fue expedido en el contexto de las medidas tomadas para enfrentar la grave crisis económica, social y ecológica que inspiró la declaratoria del Estado de Emergencia en tales órdenes, adoptado mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

5.2. De acuerdo con el decreto declaratorio, el referido Estado de Emergencia se declaró con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por cuenta de la expansión en el territorio nacional de la pandemia del coronavirus COVID-19, el cual no solo representa una amenaza a la salud pública, sino que constituye una seria afectación del orden económico y social, de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, cuyas consecuencias sobrevinientes aparejan graves perturbaciones que no pueden ser controladas ni mitigadas mediante las potestades ordinarias de que goza el Gobierno Nacional.

5.2.1. Es así como dentro de los presupuestos que adujo para invocar el estado de excepción, se cuentan aquellos de carácter fáctico, relacionados con la salud pública, a saber: (i) que el siete de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional; (ii) que el seis de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus en el territorio nacional; (iii) que el nueve de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países que adoptaran medidas con el objetivo de detener y prevenir la propagación del virus; (iv) que el 11 de marzo de 2020, dicha organización también declaró el brote de enfermedad por coronavirus como una pandemia, debido a la velocidad en su propagación y a la escala de transmisión<sup>57</sup>; (v) que por medio de Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el “estado de emergencia sanitaria en todo el territorio

nacional” hasta el 30 de mayo del año en curso y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19, así como para mitigar sus efectos<sup>58</sup>; y (vi) que para el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó 75 casos de contagio confirmados en Colombia<sup>59</sup> y 180.159 a nivel mundial, 7103 fallecimientos y 143 países perjudicados con la rápida difusión del brote de coronavirus COVID-19.

5.2.2. De igual forma, trajo a colación varios aspectos económicos en el ámbito nacional e internacional, entre los que se resaltan: (i) la falta de preparación física del sistema de salud colombiano para atender una emergencia de salud y la necesidad de su reforzamiento fiscal urgente; (ii) la reducción de los flujos de caja de personas y empresas por virtud de las medidas sanitarias adoptadas para impedir el avance de la pandemia; (iii) la ruptura imprevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP y su menor demanda mundial causante de un desplome en su precio para la referencia Brent; (iv) la subida abrupta del dólar en los mercados emergentes y en países productores de petróleo<sup>60</sup>; y (v) la insuficiencia de los mecanismos ordinarios de que disponen las instituciones económicas y el Gobierno Nacional en tiempos normales para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía<sup>61</sup>.

5.2.3. Por lo demás, como postulado valorativo indicó que la situación que enfrenta la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar general, con lo cual se hace indispensable contar con las herramientas legales necesarias para responder a la crisis y evitar la extensión de sus efectos<sup>62</sup>.

5.3. Específicamente, se sostuvo, en uno de los apartes del decreto declaratorio, “[q]ue el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos

hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias”.

5.4. En concordancia con tal premisa, se afirmó en el acápite de medidas del mismo decreto “[q]ue resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor ·Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

5.5. Sobre el particular, es menester precisar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-145 de 2020, en la que se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia, encontró plenamente acreditadas todas las circunstancias extraordinarias de perturbación del orden económico, social y ecológico, invocadas por el Presidente de la República, entre las que se encuentran las citadas. En esa orientación, expuso la Corte que, bajo el contexto de una crisis global de salud pública, de vertiginoso escalamiento y letalidad para la humanidad, que opera en un marco de enorme incertidumbre y ostensible impacto sobre las sociedades y economías, “el Presidente de la República, junto con sus ministros ejerció de manera apropiada sus facultades constitucionales y dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución”.

5.6. Tratándose, entonces, de un hecho excepcional en la vida del Estado, con un alto grado de impredecibilidad para el Gobierno Nacional, destacó esta Corporación en el citado fallo, que los acontecimientos equivalen a una grave calamidad pública sanitaria, cuyo crecimiento exponencial y altos índices de mortalidad “involucran amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del territorio nacional, a saber, la salud, vida, seguridad, libertad de locomoción, derechos de población vulnerable y enfoque diferencial, trabajo,

subsistencia digna, mínimo vital, seguridad alimentaria, libre empresa, etc”. Relievó, asimismo, que los nocivos efectos sobre el orden económico y social no solo se verifican con el volumen de infectados y personas fallecidas, sino en el desequilibrio intenso de la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como en las difíciles repercusiones sobre las finanzas del Estado.

5.8. Dentro del escenario descrito, fue entonces que el Gobierno Nacional, a través del Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, decidió adoptar medidas extraordinarias, tendientes a mitigar los efectos económicos adversos previsibles en los hogares más vulnerables y garantizar el derecho al mínimo vital de la población desprotegida. Esta intención del Gobierno quedó consignada expresamente en los considerandos del decreto, al señalarse en tal acápite:

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

Que el Decreto 417 de 2020 determinó la necesidad de autorizar al Gobierno nacional para realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas (i) Familias en Acción, (ii) Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y (iii) Jóvenes en Acción, con el objetivo de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Que, por lo tanto, el monto de los recursos adicionales referidos en el considerando anterior

corresponderá al valor actual de la respectiva transferencia condicionada y será girado por la misma entidad responsable de administrar cada programa social de asistencia a la población vulnerable.

Que, en el mismo sentido, el Decreto 417 de 2020 señaló la necesidad de implementar la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA a favor de la población más vulnerable.

Que dicha compensación del IVA se encuentra prevista en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, reglamentada mediante el Decreto 419 de 2020, la cual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, debe ser modificada con el fin de lograr su implementación expedita, y así mitigar la vulnerabilidad económica de los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional que se han visto afectados por los efectos de la pandemia COVID-19.

Que, en atención a lo anterior, y con el fin de acelerar la entrega de la referida compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, resulta necesario que sea el Departamento Nacional de Planeación -DNP el encargado de expedir la resolución con el listado de beneficiarios de la compensación, pues dicho Departamento es el responsable de aplicar la metodología de focalización para el referido mecanismo y el encargado de administrar el principal instrumento de focalización individual y a nivel de hogar del gasto social denominado Sisbén.

Que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, en su calidad de encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal, determinará el monto de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA”.

5.9. Sobre esa base, las medidas adoptadas se concretaron a través de cuatro artículos en los siguientes términos:

\* En el artículo primero, se adoptó una medida encaminada a conjurar los efectos económicos que el aislamiento preventivo obligatorio, implementado por las autoridades para contener la transmisión del COVID-19, ocasionaría en el mínimo vital de la población más pobre del país. En ese sentido, se autorizó al Gobierno Nacional para realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción de todo el territorio nacional. Esta entrega se dispuso por el término de duración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

\* En el artículo segundo, la medida tomada se dirige a modificar la forma en que se implementa la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- creado mediante el artículo 21 de la Ley 2010 de 2016 para favorecer a la población más vulnerable del país y así generar mayor equidad en el sistema tributario con el objetivo de agilizar su entrega. Dicha compensación, en principio, habría de entregarse de forma bimestral al listado de beneficiarios que determinara el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme con la modalidad de focalización que definiera el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y por el valor que fijara el Gobierno. Empero, la citada disposición establece que el Departamento Nacional de Planeación -DNP- será la entidad encargada de determinar el listado de los hogares o personas más vulnerables y quiénes serán los beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, y el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS será quien determine el monto de dicha compensación. Lo anterior, durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país, como corolario del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

\* Finalmente, para permitir la cabal aplicación de las medidas señaladas, el artículo cuarto se refiere a la vigencia del decreto y señala que este regirá a partir de la fecha de su publicación.

5.10. En los términos expuestos, está acreditado que las dimensiones de la emergencia pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera directa la protección efectiva de los derechos constitucionales de las personas, entre los que se encuentran la vida, la salud y la subsistencia digna. Para efectos de enfrentar dicha calamidad, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica invocada por el Gobierno Nacional, se expidió el Decreto Legislativo 458 de 2020. A partir del contenido de las disposiciones allí contenidas, queda claro que el propósito del Gobierno Nacional, de garantizar el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables -o de la población más desprotegida del país-, se busca cumplir por tres vías que se complementan entre sí: (i) entregando una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, a los beneficiarios de los programas sociales Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción en todo el territorio nacional; (ii) implementando, de forma expedita, el mecanismo de compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- a través de la modificación de competencias asignadas en la Ley 2010 de 2019; y (iii) facultando a las entidades del Estado responsables de adoptar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19, para que puedan acceder a la información recolectada en censos, encuestas y registros administrativos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-.

6. El principio de solidaridad como fundamento de los programas asistenciales del Estado

6.1. Esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones en relación

con el principio de solidaridad, para significar que el mismo le asigna al Estado un conjunto de deberes de ineludible cumplimiento con el único propósito de alcanzar la realización material de los derechos individuales y de aquellos que responden a una connotación social y económica, cuya satisfacción en el Estado Social de Derecho se convierte en una condición indispensable para garantizar el bienestar general de los habitantes del territorio nacional<sup>64</sup>.

6.2. En relación con dicho mandato superior, esta Corporación ha señalado su alcance, puntualizando que aquel “impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”<sup>65</sup>. A su vez, ha indicado que “se traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de los más desaventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos”<sup>66</sup>.

6.3. Tal premisa implica básicamente que, tanto la comunidad como las autoridades tienen el deber de adoptar acciones que propendan por la satisfacción plena de los derechos de aquellos sujetos que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores, las personas enfermas y, también, aquellas en condición de discapacidad<sup>67</sup>. De esta manera, el principio de solidaridad contribuye a otorgar eficacia a los derechos constitucionales, uno de los fines esenciales de la organización estatal, según el artículo 2 de la Carta Política.

6.4. Por lo demás, la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro que este precepto es una expresión del principio de dignidad humana, sobre el cual se funda el Estado colombiano. En esa medida, las autoridades deben garantizar a las personas condiciones mínimas de existencia y, para ello, deben prestarles asistencia y protección, ya sea invirtiendo en el gasto social o adoptando medidas concretas en favor de los más vulnerables<sup>68</sup>.

6.5. Asimismo, esta Corte ha entendido que el concepto de solidaridad se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a la igualdad, ya que, para que esta sea real y efectiva, el artículo 13 de la Carta “exige la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados, y la protección especial de las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental”<sup>69</sup>.

6.6. Así pues, le corresponde al Estado, teniendo en cuenta el modelo previsto en la Carta Política de 1991, conforme con el cual se reconoce la primacía de la dignidad humana, ejecutar actos y formular políticas de intervención de carácter positivo tendientes a la efectividad de los derechos de los individuos, sin que ello implique necesariamente una conversión radical a un Estado benefactor del cual dependan todas las personas, pues su razón de ser se concreta justamente en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones<sup>70</sup>. En esa medida, la función esencial del Estado “consiste en proteger al individuo y garantizarle condiciones reales para que pueda ejercer las libertades y los derechos de manera autónoma”<sup>71</sup>.

6.7. Visto lo anterior, resulta indiscutible que aquellos programas de asistencia social que brindan subsidios económicos a distintos grupos poblacionales son una clara manifestación del mandato constitucional derivado del principio de solidaridad, conforme con el cual se busca otorgar protección integral a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta.

6.8. La razón de ser de los subsidios económicos que se reconocen encuentran su fundamento precisamente en la permanencia de las circunstancias fácticas del individuo que revelan su estado de necesidad y que permiten valorar su situación socioeconómica como crítica, lo cual habilita para que el Estado intervenga en forma subsidiaria -entendiendo que

el individuo está llamado, en principio, a poner en marcha sus potencialidades con el fin de realizar su proyecto de vida de manera autónoma- para auxiliarlo, de tal modo que pueda superar la condición deficitaria correspondiente a la falta de medios económicos necesarios para la eficaz realización de sus derechos<sup>72</sup>.

6.9. Ahora bien, dentro de los programas de protección social más conocidos pueden mencionarse Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción y la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, cuyo marco normativo pasa a explicarse brevemente a continuación.

6.9.1. Programa Familias en Acción. Se encuentra regulado en la Ley 1532 de 2012<sup>73</sup>, modificada recientemente por la Ley 1948 de 2019<sup>74</sup>, y consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema<sup>75</sup>, como complemento al ingreso para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia, “pudiéndose incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias”<sup>76</sup>.

El referido programa, cuya dirección, vigilancia y coordinación está a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DAPS-<sup>77</sup>, tiene por objeto, además de mejorar las condiciones económicas de los sujetos beneficiarios, fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de la primera infancia, e incentivar su acceso y permanencia en el sistema educativo<sup>78</sup>.

Las personas que pueden ser beneficiarias de este programa son las siguientes: (i) las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional a través del DAPS, en concordancia con lo establecido en los

artículos 1º, 2º y 3º de la misma ley; (ii) las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema; (iii) las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el programa; y (iv) las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el programa.

De acuerdo con la normativa en referencia, los pagos a las familias se efectuarán cada dos meses, en las condiciones estipuladas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, modificándose esta periodicidad cuando quiera que acaezcan “emergencias de orden social o económicas”<sup>79</sup>.

Este programa utilizará como mecanismo de pago, en la medida en que sea posible, cualquier producto financiero transaccional, para así lograr mecanismos de bancarización e inclusión financiera, privilegiando el pago del subsidio a las mujeres del hogar como medida de discriminación positiva y de empoderamiento de su rol al interior de la familia.

Por último, es de relieves que el proceso que garantiza que el gasto público social se asigne a las familias de los grupos poblacionales más pobres y vulnerables, de conformidad con lo estipulado en el artículo 4º de la Ley 1532 de 2012, se realiza a nivel nacional por parte del Grupo Interno de Trabajo de Focalización Poblacional. Esta dependencia se encarga de verificar las bases de datos certificadas y avaladas por las entidades y actores responsables. Estas últimas son: el DNP, el DAPS, la UARIV y las autoridades tradicionales indígenas. La veracidad de la información de las bases de datos es responsabilidad de cada una de las entidades y actores que las administran.

6.9.2. Programa Protección Social al Adulto Mayor. El Programa Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, es corolario del mandato específico previsto en el artículo 46 Superior y desarrollado por el legislador mediante los artículos 25780 y 25881 de la Ley 100

de 1993. Dichas normas crearon el programa de auxilios para los ancianos indigentes, con el objeto de apoyarlos económicamente con la entrega de hasta el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, siempre que cumplan con unos determinados requisitos, entre los que se encuentran: ser colombiano, tener 65 o más años, residir durante los últimos diez años en el territorio nacional y carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, entre otros.

Este desarrollo legal se hizo efectivo en 1994, cuando se le encargó a la entonces Red de Solidaridad Social la responsabilidad de ejecutar el programa de subsidio para ancianos en situación de indigencia, denominado “Programa de Atención Integral al Adulto Mayor REVIVIR”<sup>82</sup>. Este proyecto contemplaba la prestación de servicios básicos de alimentación, servicios de salud no POS, habitación, vestuario, dinero en efectivo y otros, así como servicios sociales complementarios tales como educación, recreación, cultura, turismo, deportes y ocio productivo para los adultos mayores. Con todo, razones como el bajo monto en los subsidios, la limitación de recursos asignados por el Gobierno y la insuficiente cobertura de la población potencialmente beneficiaria<sup>83</sup>, condujeron a que por medio de la Ley 797 de 2003<sup>84</sup> se decidiera limitar los requisitos a los beneficiarios de los subsidios e incrementar significativamente los recursos para la atención directa a la población adulta mayor.

El programa que ahora se analiza se financia con recursos provenientes del Fondo de Solidaridad Pensional<sup>85</sup>, cuya finalidad es la protección del adulto mayor que carece de rentas o ingresos suficientes para subsistir o se encuentra en condiciones de extrema pobreza o indigencia, a través de un subsidio económico directo o indirecto. Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de un programa que materializa el deber de solidaridad, el principio de universalidad del sistema de seguridad social y la fórmula de Estado Social de Derecho prevista en el artículo 1º de la Carta Política<sup>86</sup>.

El funcionamiento del citado Fondo se encuentra regulado en el Decreto 1833 de 201687 y, de acuerdo con su artículo 2.2.14.1.188, este se divide en las subcuentas de subsistencia y de solidaridad. Mientras la primera busca proteger a las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema mediante el otorgamiento de un subsidio económico, la segunda, por su parte, centra su objeto en ampliar la cobertura del sistema pensional, subsidiando mediante el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión a aquellos trabajadores asalariados o independientes del sector rural o urbano, que carecen de recursos para efectuar la totalidad del aporte.

De conformidad con el artículo 2.2.14.1.3189 del citado decreto, los beneficiarios del subsidio económico, financiado por la subcuenta de subsistencia, (i) deben tener tres años menos que la edad exigida para acceder a la pensión de vejez; (ii) estar clasificados en los niveles 1 o 2 del SISBEN; y (iii) carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Así, pues, se trata de personas que “[v]iven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno”.

Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 2.2.14.1.3290, puede otorgarse un subsidio económico directo o indirecto, es decir que este podrá consistir en dinero que se consigna a los beneficiarios sin intermediación o en servicios sociales básicos, como alimentación, alojamiento, elementos de higiene y salubridad, medicamentos o ayudas técnicas<sup>91</sup>. Asimismo, el artículo 2.2.14.1.30 del decreto en comento señala que el subsidio que se otorga es intransferible y la orientación de sus recursos se desarrolla bajo los principios de integralidad, solidaridad y participación. Además, determina que el Ministerio del Trabajo es el encargado de elaborar el manual operativo para fijar los lineamientos de selección de beneficiarios, los componentes de los subsidios y demás aspectos procedimentales del programa.

Dada la escasez de recursos, los beneficiarios del programa deben ser personas que cumplan los requisitos para el efecto y se encuentren en condiciones de vulnerabilidad extrema. Por lo tanto, el artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016 establece un sistema de priorización dirigido a “(...) otorgar el auxilio económico a quienes, dentro del conjunto de adultos mayores que cumplen los requisitos para ser beneficiarios, tienen una situación apremiante que amerita un apoyo urgente y preferente”<sup>92</sup>. Los criterios de priorización que señala el artículo son: (i) la edad del aspirante; (ii) los niveles 1 y 2 del SISBEN, y el listado censal; (iii) la minusvalía o discapacidad física o mental; (iv) las personas a cargo del aspirante; (v) ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona; (vi) haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar con los aportes a dicho sistema; (vii) la pérdida del subsidio por traslado a otro municipio; y (viii) la fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.

Para determinar qué personas cumplen con los requisitos y los criterios de priorización, el programa Colombia Mayor es el encargado de verificar distintas bases de datos<sup>93</sup>. A su turno, esta entidad tiene la facultad de excluir beneficiarios una vez haya verificado que no son adultos mayores en situación de extrema vulnerabilidad que cumplan los requisitos del programa. De este modo, el contraste de bases de datos le permite a la entidad determinar el acceso y permanencia en el programa.

La asignación de cupos, el valor del subsidio económico y los componentes que se financien serán definidos por el Ministerio del Trabajo, conforme con la disponibilidad presupuestal y de conformidad con las metas de cobertura señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, sin que, en ningún caso, su valor supere el 50% del salario mínimo legal mensual vigente<sup>94</sup>.

Se trata, en concreto, de una iniciativa de asistencia social que tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor que se encuentra en estado de indigencia o extrema pobreza, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social.

6.9.3. Programa Jóvenes en Acción. El Programa Jóvenes en Acción tiene respaldo en la Resolución 1970 de 2012 y en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- Números 100 de 2006 y 117 de 2008, sobre lineamientos para la focalización del gasto público social y actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales. Esta herramienta se creó como consecuencia de la reestructuración de Familias en Acción en respuesta a escenarios que enfrentan los bachilleres en situación de pobreza y vulnerabilidad, como, por ejemplo, el desempleo y condiciones laborales informales y precarias. Su objetivo es incentivar la formación de capital humano de la población joven que se halla en las anotadas circunstancias, mediante un modelo de transferencias monetarias condicionadas que permitan su acceso y permanencia en la educación superior.

El programa de asistencia se implementa a partir de la focalización de la población joven vulnerable bachiller, desde los 16 a los 24 años, que realice su proceso de formación en un municipio focalizado por el Programa, con oferta de estudios superiores en el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- o en Instituciones de Educación Superior -IES-, bajo modalidad presencial o distancia tradicional<sup>95</sup>.

En últimas, con esta iniciativa se busca, mediante transferencias económicas condicionadas, mejorar las capacidades, habilidades y destrezas para el trabajo, e incentivar la continuidad del proceso de formación, el aumento del logro educativo y el desarrollo de competencias para el trabajo que, en conjunto, contribuyen a la generación de capital humano, incrementan la empleabilidad y mejoran las condiciones de vida.

6.9.4. Programa de compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-. El artículo 21 de la Ley 2010 de 2019<sup>96</sup> creó una compensación en favor de la población más vulnerable con miras a generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas -IVA-. Este

mecanismo consiste en una transferencia no condicionada de una suma de dinero fija cada dos meses. El monto es definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación -DNP- cada año a partir de 2020, expresado en unidades de valor tributario -UVT-, y tendrá en cuenta el impuesto al valor agregado que, en promedio, pagan los hogares de menores ingresos en Colombia.

Los beneficiarios de la compensación son las personas más vulnerables determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, de conformidad con la metodología de focalización que defina el Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Para este propósito, se podrán tener en cuenta aspectos como la situación de pobreza y de pobreza extrema, y la calificación en el SISBEN o el instrumento que haga sus veces<sup>97</sup>.

De acuerdo con el documento CONPES 3986 del 20 de marzo de 2020<sup>98</sup>, para el financiamiento de este programa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación -DNP- gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, los recursos para las estrategias según el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En los referidos términos, la compensación a favor de la población más vulnerable en el sistema del impuesto sobre las ventas es una transferencia no condicionada de dinero a las familias más vulnerables del país, cuyo objetivo no solo es contribuir a la equidad en el esquema del impuesto IVA, sino reducir la desigualdad y la pobreza en el territorio nacional.

7. La incidencia del derecho fundamental al habeas data en las bases de datos de naturaleza pública

7.1. Los programas sociales anteriormente descritos se desarrollan a partir de bases de datos que contienen información personal de los potenciales beneficiarios, razón por la cual la Corte procede a caracterizar los principios y fundamentos del derecho al habeas data.

7.2. Según lo previsto en el artículo 15 de la Constitución Política<sup>99</sup>, el derecho de habeas data puede ser entendido como la facultad que tiene todo individuo de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. Al mismo tiempo, comporta “la obligación de respetar la libertad y demás garantías constitucionales en el ejercicio de las actividades de recolección, tratamiento y circulación de datos”<sup>100</sup>. De manera general, la Corte le ha atribuido a esta prerrogativa una doble naturaleza: por una parte, goza del reconocimiento jurídico como derecho constitucional autónomo y, por otra, se le considera como garantía instrumental o medio habilitante de otros derechos.

7.2.1. Como derecho autónomo, el habeas data apareja un núcleo esencial que se refiere al poder de control que el titular de la información puede ejercer sobre quién y cómo administra la información que le concierne y el poder de su titular de conocer, actualizar, rectificar, autorizar, incluir y excluir información personal cuando esta es objeto de administración en una base de datos<sup>101</sup>.

7.2.2. Como garantía instrumental o medio habilitante de otros derechos, el habeas data puede operar en la medida en que los protege mediante la vigilancia y cumplimiento de las reglas y principios de la administración de datos.

7.3. En sujeción a dicho marco de interpretación han surgido múltiples discusiones de relevancia constitucional, especialmente en lo que refiere a las limitaciones que se han impuesto a la divulgación, publicación y cesión de los datos personales que son copiados en bases de información de naturaleza pública o privada. En efecto, tanto legal como

jurisprudencialmente ha existido un esfuerzo incesante por (i) definir los parámetros y principios a los que debe estar sujeto el tratamiento de los datos personales, y (ii) clasificar los tipos de información personal a partir de su contenido y su relación con la esfera íntima del individuo, de suerte que sea posible determinar en qué casos la reserva de dichos datos debe ceder a favor del interés público<sup>102</sup>.

7.4. Frente a los parámetros y principios a los que debe estar sujeto el tratamiento de datos personales, cabe señalar que las Leyes Estatutarias 1266 de 2008<sup>103</sup> y 1581 de 2012<sup>104</sup>, definen cada uno de estos principios<sup>105</sup>. Por interesar a la presente causa, resulta pertinente enfatizar en los principios de finalidad, libertad y confidencialidad. El principio de finalidad establece que todo tratamiento de datos debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la ley, la cual debe ser informada al titular. El principio de libertad, por su parte, dispone que los datos no pueden ser obtenidos ni divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento. Por último, el principio de confidencialidad prescribe que quienes intervienen en el tratamiento de datos personales están obligados a garantizar la reserva de la información.

La jurisprudencia constitucional ha procurado profundizar en la definición de estos principios, a fin de que el estándar de protección del tratamiento de datos sea mucho más completo. Con relación al principio de libertad, se ha sostenido que este apunta primordialmente a prohibir que se divulgue la información personal que: (i) haya sido adquirida de forma ilícita, o (ii) no cuente con la previa autorización del titular y tampoco medie mandato legal o judicial que habilite su divulgación<sup>106</sup>.

En lo que se refiere al principio de finalidad, la Corte ha entendido que, en términos generales, “el acopio, procesamiento y divulgación de los datos personales debe obedecer a una finalidad constitucionalmente legítima definida de manera clara, suficiente y previa”, lo que deriva en una triple faceta de protección, a saber: (i) que los datos deben ser procesados con un propósito específico y explícito; (ii) que la finalidad de su recolección debe ser

legítima a la luz de las disposiciones constitucionales; y, (iii) que la recopilación de los datos debe estar destinada a un fin exclusivo<sup>107</sup>.

Finalmente, en lo atinente al principio de confidencialidad, esta Corporación ha dejado por sentado que todas las personas que intervengan en el tratamiento de datos personales (cuya naturaleza no sea pública) están obligadas a garantizar la reserva de la información<sup>108</sup>. Esto último, al decir de la propia jurisprudencia constitucional, se acompasa con la interpretación que ha hecho el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas del artículo 17 del PIDCP, esto es, “que los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y porque nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto”<sup>109</sup>.

7.5. Así las cosas, la Corte ha dispuesto que, para efectos de que el suministro de información entre entidades públicas no constituya un ejercicio arbitrario de poder<sup>110</sup>, el traslado de la información debe subordinarse al cumplimiento de los principios de finalidad, necesidad y confidencialidad (y circulación restringida). En primer lugar, la Corporación ha explicado que el suministro de un dato personal solamente es legítimo cuando la motivación de la solicitud de información esté basada en una clara y específica competencia de la entidad, es decir, se requiere de un vínculo estrecho entre la información requerida y el buen desempeño de una función legalmente establecida<sup>111</sup>. En otras palabras, la circulación del dato debe estar estrictamente dirigida y restringida al cumplimiento de un fin constitucionalmente legítimo, de ahí que también se deba entender cumplido el principio de necesidad<sup>112</sup>.

7.6. En segundo término, el Tribunal ha sido enfático en afirmar que además de cumplir con el principio de finalidad, la entidad administrativa receptora debe guardar reserva de la información que le sea suministrada y utilizarla exclusivamente para los fines que justificaron su entrega; al tiempo que está llamada a conservar con las debidas seguridades la

información recibida para impedir su deterioro, pérdida, alteración, o uso no autorizado o fraudulento<sup>113</sup>.

Establecidos los anteriores elementos conceptuales, pasa la Corte al estudio de la constitucionalidad material del decreto 458 de 2020.

## 8. Análisis de constitucionalidad de los requisitos materiales

8.2. De cualquier modo, no sobra mencionar que la propia Corte, a través de la Sentencia C-145 de 2020, admitió que el escrutinio judicial que le corresponde de los decretos legislativos de desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, debe llevarse a cabo con cierta flexibilidad ante la magnitud de la crisis existente, lo cual se traduce, a su vez, en apreciar “la amplia capacidad de acción que acompaña al Presidente de la República de cara a los remedios que estime necesarios para conjurar la crisis, en tanto y en cuanto estos guarden la razonable conexidad con los hechos que motivaron la declaratoria del EEES”.

8.3. Para sustentar lo dicho en precedencia, pasa la Sala a explicar cada uno de los juicios a continuación:

8.3.1. El juicio de finalidad. Para la Sala, las medidas legislativas previstas en el Decreto 458 de 2020, se encuentran directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19. Resulta indiscutible que la decisión del Gobierno Nacional de permitir a las entidades competentes realizar la entrega de transferencias monetarias en favor de los beneficiarios de

los programas sociales Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, así como implementar de forma expedita la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, se encamina a contrarrestar y superar de forma específica una de los motivos que dio lugar a la anotada emergencia, como es el menoscabo económico y social causado a la población más vulnerable del país a raíz del brote de la enfermedad del coronavirus COVID-19 y las consecuentes medidas de restricción y aislamiento preventivo obligatorio.

Ciertamente, a través de las normas bajo análisis, se busca contribuir a enfrentar la grave afectación del mínimo vital de los hogares más vulnerables causada por la pandemia y las restricciones de aislamiento adoptadas por las autoridades, lo cual supone un serio obstáculo para que, por sus propios medios, satisfagan sus necesidades básicas.

En esa dirección, el suministro de la información que reposa en las bases de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- es primordial para que las entidades encargadas de adoptar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19 puedan caracterizar de mejor manera el nivel socioeconómico de los hogares colombianos, identificar potenciales beneficiarios y agilizar el reconocimiento y la entrega de los apoyos económicos.

Es así como puede afirmarse que las medidas en su conjunto no solo pretenden atender la crisis por vía de la mitigación de los graves impactos económicos de la pandemia en los hogares más vulnerables del país, sino lograr los fines del Estado Social de Derecho al mejorar la estructura de asignación y seguimiento de subsidios económicos y promover la eficiencia, inmediatez y transparencia en la destinación de recursos escasos estatales.

8.3.2. El juicio de conexidad. De entrada, cabe advertir que las medidas adoptadas en el Decreto 458 de 2020 guardan una relación directa y específica, tanto interna como externa,

con las causas de perturbación y amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, toda vez que aquellas se expidieron con el fin de mitigar las consecuencias económicas adversas generadas por la rápida propagación del coronavirus. Es claro que el reconocimiento de apoyos económicos, que es en lo que se concretan las disposiciones objeto de análisis, no tiene un interés distinto al de afrontar una de las causas de la amenaza institucional, cual es la relacionada con la grave afectación del mínimo vital de la población más desprotegida y vulnerable del país.

Precisamente, según se ha explicado, la emergencia económica, social y ecológica se decretó para enfrentar la crisis generada por la expansión en el territorio nacional del brote de la enfermedad del coronavirus COVID-19. Tal situación generó, entre otros tantos efectos en materia de salud pública, serios impactos desde el punto de vista económico, particularmente en el empleo y el ingreso básico de los colombianos. Siendo ello así, la adopción de medidas legislativas dirigidas a enfrentar y superar tal situación se encuentra inmersa dentro de las causas de la emergencia declarada en el Decreto 417 de 2020.

Así, la relación material de conexidad entre las medidas de desarrollo previstas en el Decreto 458 de 2020 y los hechos que motivaron el estado de emergencia, surge directamente de uno de los considerandos relativos a las medidas incorporadas al decreto declaratorio, a su vez reproducido en el citado Decreto 458 en el que se determinó: "(...) la necesidad de autorizar al Gobierno nacional para realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas (i) Familias en Acción, (ii) Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y (iii) Jóvenes en Acción, con el objetivo de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19".

De este modo, resulta incuestionable la coincidencia temática y teleológica entre una de las causales que motivó la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las

medidas adoptadas en el Decreto 458 de 2020, entre otras razones, porque como bien pusieron de manifiesto la mayoría de los intervinientes en el proceso, aquellas pretenden atenuar o mitigar los efectos económicos negativos en las familias más vulnerables del país y reemplazar de alguna manera los ingresos que hayan dejado de percibir para procurarse una subsistencia digna.

8.3.3. El juicio de motivación suficiente. Con base en el resultado de los anteriores escrutinios, para la Corte, el decreto cuya constitucionalidad se estudia supera el requisito de motivación suficiente, pues el Presidente de la República apreció, desde un punto de vista general y contextual, el fundamento de las medidas adoptadas y las justificó de forma suficiente. De hecho, ya se ha destacado cómo los motivos aducidos en el Decreto Legislativo 458 de 2020 tienen un claro arraigo en los más generales consignados en el decreto declaratorio 417 del mismo año, de los cuales constituyen una especificación proyectada sobre la necesidad de realizar la entrega de transferencias monetarias, adicionales y extraordinarias, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor y Jóvenes en Acción, así como de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, con el fin de mitigar los graves efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia del COVID-19.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 8º de la LEEE, singular rigor adquiere la realización de este juicio cuando las medidas adoptadas comportan limitaciones a los derechos fundamentales, lo que no ocurre en este caso, pues, como ya se ha visto, aquellas versan sobre transferencias de recursos económicos y el tratamiento de la información estadística que, en realidad, procuran garantizar el derecho al mínimo vital de quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad en el contexto de la pandemia.

8.3.4. El juicio de ausencia de arbitrariedad. Las medidas legislativas adoptadas en el Decreto 458 de 2020 no suspenden ni vulneran el núcleo esencial de derechos y libertades

fundamentales, tampoco interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, ni mucho menos implican la supresión o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento, pues están encaminadas única y exclusivamente a garantizar, en la mayor medida posible y por vía del incremento del gasto público social, el derecho al mínimo vital de la población más vulnerable del país. Para este propósito, precisa de dos mecanismos particulares: por un lado, (i) la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, en favor de todos los beneficiarios en el territorio nacional de los programas sociales Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción; y, por otro lado, (ii) la implementación expedita de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-.

Ahora bien, aunque no es fácil establecer el alcance del criterio contemplado en el artículo 2º del decreto respecto de la vigencia de la medida “durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país como consecuencia del Estado de Emergencia, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020”, es claro que, al menos, a primera vista, no le es posible a este Tribunal advertir o señalar los tiempos que requiere el país para superar la crisis económica en la que se encuentra como consecuencia de las medidas sanitarias adoptadas para prevenir la propagación de la pandemia, especialmente cuando ha sido evidente el aumento significativo del desempleo y de la tasa de pobreza. Sin embargo, sí es plausible determinar la vigencia de esta medida mientras persistan las distintas restricciones de locomoción y órdenes de aislamiento preventivo obligatorio, las cuales impiden que la población pueda ejercer libremente las actividades económicas que les permitan generar los ingresos para garantizar su mínimo vital.

Por fuera de lo anterior, es de interés resaltar que la medida adoptada en el artículo 3º del Decreto 458 de 2020, relativa a permitir que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- entregue información reservada a las entidades del Estado encargadas de adoptar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19, se ajusta a los principios constitucionales, legales y jurisprudenciales que guían el tratamiento de datos personales y

que, por contera, garantizan la protección del derecho fundamental al habeas data. De un lado, el suministro de la información estadística que reposa en las bases de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- persigue una finalidad concreta y específica constitucionalmente legítima, como lo es garantizar el mínimo vital de la población más vulnerable del país, a través de su expedita identificación y caracterización, y, por consiguiente, de la adecuada focalización de las ayudas económicas. Esto último aparece reforzado, además, por el hecho de que el suministro de información estadística está condicionado a que ella sea requerida única y exclusivamente para efectos de la implementación de las medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19 y a que la misma sea solicitada mientras esté vigente la emergencia sanitaria.

Igualmente, cuando el subcomité de reserva del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- apruebe la solicitud, la entidad receptora de la información deberá suscribir (i) la licencia de acceso y (ii) un acuerdo de confidencialidad<sup>115</sup>. Elementos que están en consonancia con los principios de confidencialidad y circulación restringida, pues apuntan a la reserva, conservación y seguridad de la información suministrada.

A su turno, cabe señalar que la modificación del artículo 5 de la Ley 79 de 1993<sup>116</sup> sobre la información que reposa en censos y encuestas, opera en el sentido de que, a diferencia de la redacción original, el decreto legislativo habilita al DANE a suministrar datos estadísticos a entidades oficiales responsables de adoptar las medidas para el control y la mitigación del coronavirus COVID-19, sin que por ello se levante la reserva que recae sobre los datos estadísticos.

En ese orden de ideas, es claro que los criterios fijados en el artículo 3º del instrumento normativo bajo examen cumplen con los principios de libertad, finalidad, necesidad, confidencialidad y circulación restringida, razón por la cual se satisface el estándar de

protección definido por la jurisprudencia constitucional para la garantía efectiva del derecho fundamental al habeas data.

8.3.5. El juicio de intangibilidad. Frente a este criterio, la Corte Considera que las disposiciones legislativas adoptadas en el Decreto 458 de 2020, no restringen ningún derecho fundamental, ya que, como tuvo la oportunidad de explicarse en precedencia, el objeto de las mismas es brindar apoyos económicos a la población más vulnerable del país con el fin de atender y mitigar los efectos negativos que la pandemia del coronavirus COVID-19 y las medidas de aislamiento preventivo obligatorio han producido en la consecución de sus ingresos. Esto significa que no se trata de medidas arbitrarias porque (i) no regulan nada relacionado con cuestiones de investigación o juzgamiento de civiles por la justicia militar; (ii) no suspende derechos fundamentales ni afecta su núcleo esencial; y (iii) no interrumpe el funcionamiento de los poderes públicos del Estado ni las demás instituciones.

8.3.6. El juicio de no contradicción específica. Para esta Corporación, las normas contempladas en el decreto bajo examen no se oponen a ninguna de las prohibiciones específicas establecidas en el artículo 215 de la Carta Política. Efectivamente, no se contradicen tratados internacionales ni tampoco contenidos constitucionales, en tanto no se reducen las facultades de regulación del Congreso, no se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores, así como tampoco se establecen medidas con implicaciones de carácter fiscal.

Esto último, se encuentra justificado por el hecho de que los beneficiarios de los programas de asistencia a la población vulnerable referidos en esta providencia para la canalización de las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, es decir, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, ya reciben un apoyo económico periódico, sujeto, en principio, al cumplimiento de unos criterios de priorización que deberán aplicarse y ponderarse teniendo en cuenta, entre otras

circunstancias, el reconocimiento de las dificultades propias de cobertura y focalización del gasto público social, además de la escasez de recursos existentes para lograr la protección integral de quienes se hallan en condiciones de vulnerabilidad. Son medidas que, en términos generales, son resultado del cumplimiento del principio y deber de solidaridad que no contrarían ninguna disposición constitucional.

8.3.7. El juicio de incompatibilidad. Se ha insistido en este fallo, que el objetivo principal del Decreto Legislativo 458 de 2020 es establecer una estrategia dirigida a enfrentar los efectos económicos negativos que el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19 ha ocasionado en los hogares más pobres del país. Para cumplir dicho propósito, se adoptaron medidas excepcionales dirigidas a flexibilizar las disposiciones vigentes en lo relacionado con la implementación de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- y el tratamiento de información estadística a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, de manera que así se pudiera garantizar el derecho al mínimo vital de dicha población.

Cabe destacar, que las medidas adoptadas en los artículos 2° y 3° del Decreto 458 de 2020 implican una modificación a los artículos 21 de la Ley 2010 de 2019 y 5 de la Ley 79 de 1993, respectivamente, los cuales están llamados a regular lo que tiene que ver con la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- y con la reserva de la información estadística en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-.

En lo atinente a la implementación de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, reglamentado por el Decreto 419 de 2020, consagra que esta se hará de forma gradual, corresponderá a una suma fija en pesos, se definirá por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público teniendo en cuenta el IVA que, en promedio, pagan los hogares de menores ingresos y será transferida bimestralmente.

Además, establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será quien determine los beneficiarios de dicha compensación, de conformidad con la metodología de focalización que defina el Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Para tal efecto, esta entidad podrá tener en cuenta aspectos tales como la situación de pobreza y de pobreza extrema y podrá considerar el Sisbén o el instrumento que haga sus veces.

Nótese que las referidas normas establecen las competencias de cada entidad para implementar la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- en tiempos de normalidad, lo cual, para esta Corte, no permite enfrentar la situación de crisis extraordinaria producida por el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19 en la población más vulnerable del país, pues se requiere de medidas ágiles y oportunas. En ese sentido, tal y como está diseñada la compensación del referido gravamen, su implementación y eventual reconocimiento no sería posible de forma expedita. En ese escenario, la Sala Plena considera que la decisión de modificar temporalmente la implementación del referido mecanismo resulta necesaria para acelerar su entrega. Ello, dentro del propósito de garantizar el derecho al mínimo vital de la población más pobre del país.

Así quedó expresado en los considerandos del Decreto Legislativo 458 de 2020, al señalarse en aquel: “Que dicha compensación del IVA se encuentra prevista en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, reglamentada mediante el Decreto 419 de 2020, la cual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, debe ser modificada con el fin de lograr su implementación expedita, y así mitigar la vulnerabilidad económica de los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional que se han visto afectados por los efectos de la pandemia COVID-19”. Con ese objetivo, el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 fue modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo 458 de 2020, en el sentido de facultar al Departamento Nacional de Planeación -DNP- para que sea esta entidad la que expida la respectiva resolución con el listado de beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- y al Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- para que determine su monto.

En ese orden de ideas, para la Corte, el artículo 2º del Decreto 458 de 2020 no crea ni modifica un tributo, pues, como se expuso anteriormente, la medida denominada compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- ya fue trazada en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, con el fin de generar mayor equidad en el sistema tributario. La disposición así entendida, solo agiliza, de forma temporal, su implementación, con el propósito de garantizar oportunamente el mínimo vital de la población más pobre del país.

Sumado a ello, se observa que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 458 de 2020, presentan los siguientes criterios generales de aplicación: tienen un alcance temporal y transitorio, en cuanto sólo tendrán vigencia durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 417 de 2020, en el caso de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-; y, por el término de la emergencia sanitaria, para el acceso a la información estadística reservada que tiene a cargo el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, de manera que cuando se superen dichas circunstancias, se debe regresar a las condiciones ordinarias, en los términos de lo previsto en los artículos 21 de la Ley 2010 de 2019 y 5 de la Ley 79 de 1993. Además, se advierte que para acceder a la información estadística reservada la solicitud debe estar orientada a perseguir la finalidad de implementar las medidas para el control y mitigación del coronavirus COVID-19, y únicamente podrá utilizarse para ese fin.

Conforme con lo anotado, a juicio de la Corte, las modificaciones introducidas por los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo 458 de 2020, a los artículos 21 de la Ley 2010 de 2019 y 5 de la Ley 79 de 1993, no contrarían la Carta Política, pues desarrollan los mandatos contenidos en los artículos 11 (derecho a la vida) y 53 (derecho al mínimo vital) del mismo ordenamiento Superior.

8.3.8. El juicio de necesidad. En concordancia con lo expuesto, las medidas legislativas que

ocupan la atención de la Sala son necesarias tanto desde la perspectiva fáctica como jurídica para superar las causas de la crisis que condujo a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica. La aludida necesidad surge, precisamente, de la previsible afectación del mínimo vital de los hogares más vulnerables del país, producto de las consecuencias adversas generadas por la pandemia del coronavirus COVID-19, con graves impactos en el orden económico y social.

En este contexto, se hacía imprescindible adoptar medidas tendientes a brindar apoyos económicos a quienes se encontraran en situación de desprotección, lo cual se hizo a través del Decreto 458 de 2020, en cuyos artículos se dispuso realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, así como de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, con el uso y manejo de información recolectada en censos, encuestas y registros administrativos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, mientras subsistan las condiciones de afectación referidas, es decir, durante el término de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por medio del Decreto 417 de 2020.

También corresponde dar por satisfecho el criterio de necesidad desde su perspectiva jurídica porque, como puso de presente en su intervención la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el escenario de crisis provocado por el coronavirus COVID-19 imponía el apremio de poner en marcha mecanismos ágiles y expeditos para garantizar de manera inmediata la entrega de recursos económicos a las personas más desfavorecidas, a través de arreglos institucionales ya existentes, como es el caso de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, por gozar de una infraestructura definida y poseer un alto grado de experiencia en el manejo de población vulnerable.

Lo propio cabría expresar de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, cuya entrada en funcionamiento y ágil entrega depende de que el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, facultado para desarrollar la metodología de focalización individual y colectiva del gasto social, expida, en el menor tiempo posible y con reducción sustancial de trámites administrativos, una resolución con el respectivo listado de potenciales beneficiarios, en orden a contrarrestar la regresividad en materia tributaria que caracteriza al referido gravamen.

De esa manera, aun cuando los mecanismos ya referidos existían previamente en el ordenamiento jurídico, lo cierto es que, tal y como están diseñados, resultan insuficientes para lograr enfrentar el contexto de calamidad que supone la pandemia del coronavirus y la afectación directa en los ingresos de las familias más necesitadas en el territorio nacional.

8.3.9. El juicio de proporcionalidad. Observa la Corte que las medidas adoptadas en el Decreto 458 de 2020 son adecuadas para cumplir la finalidad que se proponen y guardan proporción con la gravedad de los hechos que se buscan superar, sin que su aplicación conlleve limitaciones o restricciones a otros derechos y libertades.

La entrega de apoyos económicos en favor de los beneficiarios de programas sociales, la implementación expedita de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA- y el acceso a la información estadística reservada para focalizar las ayudas, son medidas idóneas para mitigar los efectos económicos negativos que el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19 ha ocasionado en la población más vulnerable del país. Las mismas responden proporcionalmente a los bienes jurídicos que se busca proteger, como son el derecho a la vida digna y al mínimo vital, debido a que, por su intermedio, se pretende evitar que las personas de escasos recursos desacaten las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio en procura de la consecución de recursos económicos mínimos y necesarios para subsistir y, por contera, aumenten el riesgo de contagio de la enfermedad.

8.3.10. El juicio de no discriminación. Finalmente, las medidas establecidas en el Decreto 458 de 2020 no se fundan en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación, distinguiendo tan solo entre sectores de personas, porque bajo su supuesto están cobijados los hogares y personas más vulnerables del país, quienes serán beneficiarios de los apoyos económicos canalizados, bien sea a través de los programas sociales de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, o por medio de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-, a partir de la caracterización socioeconómica que realicen las entidades facultadas para analizar la información contenida en censos, encuestas y registros administrativos, suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-.

En este punto, ha de anotarse que, durante el término de fijación en lista, el ciudadano Ronald José Valdés Padilla solicitó a esta Corporación condicionar la interpretación de dichas medidas en el entendido de que su ámbito de aplicación se extiende a “mujeres dedicadas a la elaboración, producción y comercialización de productos típicos y miembros de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que se encuentran en la informalidad laboral”, pues, en su criterio, este grupo poblacional se ha visto especialmente afectado con motivo de las limitaciones de movilidad social impuestas por los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República y las decisiones locales de las distintas entidades territoriales, lo cual exige la implementación urgente de medidas de atención integral con enfoque diferencial étnico negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, por parte del Gobierno Nacional.

A este respecto, cabe reiterar que las medidas delineadas en el Decreto 458 de 2020 están dirigidas a favorecer a los beneficiarios de los programas de asistencia a la población vulnerable, como es el caso de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, en todo el territorio nacional, sin importar su raza. En ese contexto, la Corte considera que el grupo poblacional al que se refiere el interviniente no está excluido de los apoyos económicos brindados por el Decreto 458 de 2020, pues estas personas, individualmente

consideradas o en el seno de sus núcleos familiares, podrán verse beneficiadas de las transferencias de recursos si están inscritas en alguno de los referidos programas sociales<sup>119</sup>.

## 9. Constitucionalidad del Decreto Legislativo 458 de 2020

9.1. Adelantada la revisión constitucional del Decreto Legislativo 458 de 2020, concluye la Corte que las medidas allí adoptadas, contenidas en los artículos 1º, 2º y 3º, satisfacen plenamente los requisitos formales y materiales que se desprenden de la propia Constitución (art. 215) y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

9.2. De la misma manera, las citadas disposiciones se ajustan a la Constitución y a los tratados sobre derechos humanos, en cuanto que, (i) no establecen limitaciones y restricciones a los derechos y libertades; (ii) no entrañan discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) no suspenden los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) no suprimen ni modifican los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y, tampoco (vi) desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

9.3. A través de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 458 de 2020 se busca mitigar la grave afectación del derecho al mínimo vital de la población más vulnerable del país que, por efecto de la pandemia del coronavirus, ha visto comprometida la satisfacción de sus necesidades básicas por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades comerciales o laborales, conforme lo prevé el propio Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia.

En efecto, mientras en el caso de los artículos 1º y 2º se trata de disposiciones que coadyuvan a canalizar los recursos mediante el uso de programas de asistencia a la población vulnerable, en el caso del artículo 3º se trata de una disposición que habilita la utilización de información reservada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- para permitirle a las entidades del Estado responsables de adoptar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19, caracterizar de mejor manera el nivel socioeconómico de los potenciales beneficiarios de las transferencias monetarias, cuya focalización centrada en los más vulnerables encuentra claro soporte de principio en los postulados que orientan el Estado Social de Derecho, atendiendo especialmente a las graves afectaciones que la pandemia ha ocasionado en los más débiles. Particularmente, en relación con el manejo de la información reservada, debe destacarse que esta preceptiva, si bien permite que las entidades competentes accedan a dicha información, lo hace únicamente en cuanto ello sea necesario para atender las consecuencias de la pandemia, y con ese exclusivo propósito y alcance, de manera que en el manejo de la información deban someterse a los principios de la ley de habeas data y las condiciones específicas que fija el decreto legislativo.

9.4. En ese orden de ideas, la puesta en marcha de los mecanismos ya referidos permite atender de manera ágil e inmediata la grave situación calamitosa en materia sanitaria, así como enfrentar los complejos impactos negativos en el orden económico y social que perturban y amenazan en forma grave e inminente el ejercicio de múltiples derechos fundamentales, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifican otros intereses de naturaleza constitucional. Ello, bajo la consideración de que las propias normas objeto de escrutinio prevén mecanismos de autorregulación, pues tienen un alcance temporal y transitorio, dado que están llamadas a cumplirse por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por medio del Decreto 417 de 2020 (Art. 1º), durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país (Art. 2º) y mientras esté vigente la emergencia sanitaria (Art. 3º).

9.5. En cuanto hace al artículo 4° del Decreto Legislativo 458 de 2020, el mismo no ofrece problema alguno de constitucionalidad, ya que se refiere a la vigencia del decreto, aspecto que fue analizado en el punto correspondiente al cumplimiento de los requisitos de forma.

9.6. Así las cosas, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

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

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 458 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR-Alcance (Salvamento parcial de voto)

DERECHO A LA INTIMIDAD Y HABEAS DATA-Relación (Salvamento parcial de voto)

RECOLECCION, TRATAMIENTO Y CIRCULACION DE LOS DATOS PERSONALES-Respeto por la

libertad y la intimidad personal y familiar (Salvamento parcial de voto)

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Vigencia de las medidas adoptadas (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente RE-239

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, en esta ocasión salvo parcialmente mi voto frente a la exequibilidad simple del artículo tercero y su parágrafo 2 que permite acceder de forma indeterminada a información personal de todos los colombianos que reposa en el DANE. Desde mi perspectiva, la norma requería ser declarada exequible en el entendido de que el acceso a la información es posible exclusivamente en relación con el objeto del Decreto Legislativo 458 de 2020 y por el tiempo de vigencia del paquete de medidas en favor de los hogares en condición de pobreza. Para sustentar mi salvamento, explicaré por qué la norma no superaba los juicios de intangibilidad, necesidad y

proporcionalidad.

1. El artículo 3 emitido dentro de las facultades excepcionales que la Constitución le concede de forma temporal al Gobierno afecta la intangibilidad del derecho a la intimidad. La cláusula de acceso a datos personales del artículo 3 es etérea e indeterminada. La obtención de datos personales requiere estar estrictamente relacionada con el objeto del decreto del cual emana, en concreto frente “...a la adopción de medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional” y no de forma indeterminada permitir el acceso a todas “las entidades” que le soliciten información al DANE “... para la mitigación del coronavirus”. El cumplimiento del juicio de intangibilidad, parte del reconocimiento que la jurisprudencia constitucional le ha dado al nivel de “intocables” a algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

1. La Constitución Política en su artículo 15 establece que toda persona tiene derecho a la intimidad, tanto personal como familiar, así como a su buen nombre, advirtiendo expresamente que el Estado debe “respetar” esos derechos y “hacerlos respetar”. De esta norma de rango fundamental se desprende también la interdependencia y la indivisibilidad del derecho a la intimidad con relación al resto de derechos. Por tal razón, la norma invadió de forma indebida la órbita de los datos personales y la información de la ciudadanía. Este derecho fundamental debe ser respetado en distintas esferas que van desde la recolección, el tratamiento y hasta la circulación de datos. En cada momento de estas etapas, resulta fundamental garantizar los principios de seguridad y confidencialidad de la información.

1. Aún en el evento que la norma hubiere sobrepasado el juicio de intangibilidad, está demostrado que tampoco cumplía con el juicio de necesidad. Desde el punto de vista de la necesidad fáctica el Gobierno incurrió en una inconstitucionalidad al establecer una cláusula tan amplia en materia de acceso a la información. Por supuesto que en medio de un estado de emergencia económica es posible instaurar limitaciones a ciertos elementos de derechos

fundamentales con el fin de alcanzar los fines del Decreto Legislativo 458 de 2020 en materia de ayudas a personas y hogares vulnerables. No obstante, tal y como quedó redactada la norma, se otorgó una carta blanca que permite el acceso a datos personales e información sensible de millones de colombianos. Para que se constate el cumplimiento del juicio de necesidad, se requiere que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la utilización del estado de excepción.

1. Desde la perspectiva del juicio de proporcionalidad, el artículo 3 desborda el equilibrio de la medida al permitir el acceso universal a los datos personales e íntimos de millones de ciudadanos que no entran dentro de la categoría “pobreza” o en situación de “vulnerabilidad”. A pesar de esta afirmación, el párrafo 1 del artículo 3 en cuestión traslada la reserva legal del artículo 5 de la Ley 79 de 1993 a todas aquellas entidades que accedan a la información suministrada por el DANE. En cumplimiento de esta ley, el DANE debe entregar la información “en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual”.<sup>120</sup> Para poder identificar y contactar a los hogares en situación de pobreza se debe contar con más que meros datos numéricos, en ese sentido, acompaña la postura mayoritaria y en consecuencia este párrafo era el único merecedor de la exequibilidad simple.

1. Para equilibrar la idoneidad de la inclusión de este tipo de norma y a la vez el respeto de este valioso derecho fundamental se hubiese podido acudir a métodos menos gravosos que respetaran la proporcionalidad de la medida. Por ejemplo, a que el DANE filtrara y entregara exclusivamente la información directamente relacionada con los hogares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Adicionalmente, conforme al artículo 1 del decreto objeto de revisión, los grupos beneficiarios ya están sectorizados e identificados puesto que la ayuda económica es “...en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.” Cada uno de esos programas ya cuenta con bases de datos consolidadas y con sus beneficiarios plenamente identificados. Además, que se pudieron usar otras fuentes idóneas para alcanzar los fines del

decreto objeto de revisión como el Sisbén o los propios indicadores de Pobreza Monetaria y Multidimensional del DANE.

1. En la misma línea de necesidad y proporcionalidad que ya he señalado, el parágrafo 2 del artículo 3 introdujo una cláusula temporal problemática para el tipo de emergencia que se vive a causa del virus SARS-CoV-2 y de la enfermedad COVID-19. Valga recordar que esta norma levantó la confidencialidad y la reserva legal en relación con toda la información que se le pida al DANE en el marco de la pandemia y durante el tiempo “que dure la emergencia sanitaria”.

1. Frente a este punto, resulta importante resaltar que la crisis derivada de la pandemia aún se encuentra en ejecución y no es claro aún cómo podrá superarse. Ante la incertidumbre que se vive por esta condición, las medidas legislativas emanadas del poder Ejecutivo tienen la obligación de establecer límites temporales claros. Agotadas las medidas del Decreto Legislativo 458 de 2020, el artículo 3 permite un acceso indeterminado a información sensible. Esta indeterminación temporal puede ser utilizada para múltiples fines ajenos al objeto del decreto revisado.

1. En conclusión, se debió modular el fallo y limitar el acceso a la información no sólo en el contenido, (hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad), sino también restringir el acceso a la información de las entidades a la temática estrictamente relacionada con el cumplimiento del Decreto Legislativo 458 de 2020. Adicionalmente, se debió aclarar que la temporalidad del acceso a la información no corresponde al periodo que dure la emergencia sanitaria sino al tiempo de vigencia del paquete de medidas del decreto objeto de revisión.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-150/20

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD ESTRICTO-Aplicación (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente RE-239

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo Número 458 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Ponente:

Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta

Corporación, presento aclaración a la decisión mayoritaria de la sentencia C-150 de 2020.

A pesar de que estoy de acuerdo con la exequibilidad del Decreto 458 del 22 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, aclaro mi voto en lo relacionado con el alcance que debe tener el control de constitucionalidad de los decretos de emergencia, teniendo en cuenta el ámbito de competencia del Gobierno para adoptar medidas de excepción que le permitan enfrentar y conjurar los efectos producidos por una crisis. A mi juicio, el nivel de este escrutinio debe ser estricto, pues este es el estándar que históricamente la jurisprudencia ha aplicado al evaluar decretos legislativos expedidos al amparo de la declaración de emergencia económica, social y ecológica. En tal sentido, las consideraciones relativas a la gravedad de la situación originada por la pandemia, vertidas en los considerandos del decreto examinado y en la motivación de la presente decisión de la Corte, no justifican la flexibilización de los estándares que venía aplicando la jurisprudencia, como parece ser el nuevo tono de la Corte. Este escrutinio estricto es la garantía real de la democracia en momentos de crisis como los actuales y la gravedad de la situación no atenúa, sino que por el contrario refuerza la necesidad de garantizar el vigor de la democracia a través de un control estricto.

En los anteriores términos presento aclaración de voto de la decisión de la sentencia C-150 de 2020.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

1 “ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (...)”.

2 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

3 “ARTÍCULO 21. COMPENSACIÓN DE IVA A FAVOR DE LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE PARA LA EQUIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO. Créase a partir del año 2020 una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA), la cual se implementará gradualmente en los términos que defina el Gobierno nacional.//Esta compensación corresponderá a una suma fija en pesos, que el Gobierno nacional definirá teniendo en cuenta el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos, la cual será transferida bimestralmente.// Los beneficiarios de la compensación serán las personas más vulnerables determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, de conformidad con la metodología de focalización que defina el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) podrá tener en cuenta aspectos tales como la situación de pobreza y de pobreza extrema y podrá considerar el Sisbén o el instrumento que haga sus veces. //El Gobierno nacional hará uso de los programas de asistencia a la población vulnerable para la canalización de los recursos y podrá definir los mecanismos para hacer efectiva la compensación y controlar su uso adecuado. También podrá realizar evaluaciones del impacto de esta medida. // PARÁGRAFO. Las transferencias de recursos requeridas para la ejecución de los programas no causarán el impuesto a las ventas (IVA), y estarán exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). // PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante la vigencia fiscal del 2020 el Gobierno nacional podrá iniciar la compensación del IVA a que se refiere el presente artículo. Para tal efecto, autorícese al Ministerio de Hacienda y Crédito

Público para que realice los traslados presupuestales necesarios para cumplir con dicho propósito”.

4 Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1178 de 1994 “Por el cual se decreta el Estado de Emergencia por razón de grave calamidad pública”.

5 Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1771 de 2015 “Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población”.

6 M.P. Carlos Bernal Pulido.

7 “ARTÍCULO 5o. Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, los datos solicitados en el desarrollo de Censos y Encuestas.//Los datos suministrados al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en el desarrollo de los censos y encuestas, no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico”.

8 Según ilustran estas normas, el Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación, al paso que la igualdad de todas las personas ante la ley.

9 Por medio de este Convenio, sobre poblaciones indígenas y tribales, los gobiernos se obligan a adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

10 Al tenor de esta preceptiva, el Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales

financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que, junto con particulares, puedan conformar dichas comunidades.

11 De acuerdo con el Acta de la Décimo Segunda Sesión Plenaria del Espacio Nacional de Consulta Previa de Medidas Legislativas y Administrativas de Amplio Alcance Susceptibles de Afectar a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para la consolidación de preacuerdos, acuerdos y protocolización de decisiones en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, aportado como anexo a la intervención ciudadana, se acordó que el Gobierno Nacional diseñará e implementará estrategias productivas y empresariales dirigidas al fortalecimiento de capacidades en torno a la financiación, producción, transformación y comercialización de las economías propias de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo con las competencias de todas las entidades gubernamentales concurrentes en la materia.

12 Este capítulo se apoya en las consideraciones contenidas, entre otras, en las sentencias C-136 de 2009, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-145 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-224 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez; C-226 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-911 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-223 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-241 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-671 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-701 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-465 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido; y C-467 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

13 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).

14 El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo 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”.

15 Sentencia C-216 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

16 Ídem.

17 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. Consultar, entre otras, las Sentencias C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

18 Decreto 333 de 1992.

19 Decreto 680 de 1992.

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

21 Decreto 80 de 1997.

22 Decreto 2330 de 1998.

23 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

24 Decreto 4975 de 2009.

25 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

26 Sentencia C-136 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

28 En cuanto hace a las competencias del cuerpo legislativo en el marco de los Estados de Emergencia, el artículo 215 de la Constitución dispone lo siguiente: (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, los decretos a que alude este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; e, incluso, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

29 Este capítulo se apoya en las consideraciones contenidas, entre otras, en las Sentencias C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-465 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido; y C-467 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz.

30 Consultar, entre otras, las Sentencias C-004 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-447 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-366 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-122 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz; C-122 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz; C-216 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-135 de 2009, Humberto Antonio Sierra Porto.

31 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio, entre otras, en las sentencias C-467 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz; C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-437 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y C-434 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

32 “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”.

33 Consultar, entre otras, la Sentencia C-724 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esa oportunidad, la Corte consideró que “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Por su parte, en la Sentencia C-700 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz, el pleno de la Corte estimó que el juicio de finalidad “(...) es la 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”.

34 Sobre este juicio, consultar, entre otras, las Sentencias C-517 de 2017, M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo (e); C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido; C-467 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-437 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y C-409 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

35 “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”.

36 “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”.

37 En la Sentencia C-409 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo, la Sala Plena concluyó que la conexidad interna hace referencia “a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. Sobre esta temática, consultar, igualmente, la Sentencia C-434 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

38 En la Sentencia C-724 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional advirtió que la conexidad en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos

dictados con base en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, “se dirige 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”. Sobre esta temática, consultar, igualmente, la Sentencia C-701 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

39 Este juicio ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-223 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-227 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-241 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-409 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-434 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

40 Interesa señalar que en la Sentencia C-753 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

41 En relación con este juicio, pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-467 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

42 “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”. Artículo 7º de la LEEE.

43 Consultar, entre otras, las Sentencias C-149 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y C-224 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

44 Acerca de este juicio, consultar, entre otras, las Sentencias C-700 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-723 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-468 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; y C-517 de 2017, M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo.

45 Sobre este presupuesto, pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-723 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-409 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-434 de

2017, M.P. Diana Fajardo Rivera; C-437 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

46 Frente al juicio bajo estudio consultar, entre otras, las Sentencias C-409 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

47 Para profundizar en este juicio, consultar, entre otras, las Sentencias C-723 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-465 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y C-517 de 2017, M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo (e).

48 Sobre el juicio de proporcionalidad, consultar, entre otras, las Sentencias C-136 de 2009, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-145 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-224 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-227 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

49 A fin de ahondar en este juicio, consultar, entre otras, en las Sentencias C-136 de 2009, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-224 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-672 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-701 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

50 “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 (...)”.

51 Es de anotar que el respectivo listado de categorías sospechosas no es taxativo, habida consideración de que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que “la ley prohibirá toda forma de discriminación”.

52 A propósito de este concepto, en la Sentencia C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo, la Corte Constitucional explicó que el criterio 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”.

53 Ver páginas 3 a 6 del texto contentivo del Decreto Legislativo 458 de 2020.

54 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

55 Ver folio 79 del expediente.

56 “Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

57 Para esta fecha, la Organización Mundial de la Salud había notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, habiéndose multiplicado en 13 veces el número de casos notificados fuera de la República Popular de China, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

58 “a. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas (...); b. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido; c. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores; d. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional; e. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio; f. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo; g. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19; h. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del

COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas; i. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia; j. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria; l. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto; m. Cerrar temporalmente bares y discotecas”.

59 Distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1), Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3), Santander (1), Manizales (1), Dosquebradas (1) y Atlántico (2).

60 Así en el caso colombiano, la Tasa Representativa del Mercado (TRM) ha subido niveles que no se habían registrado nunca antes, cotizándose en promedio al 16 de marzo de 2020 en \$4.099,93. Esto representó un alza de \$577 en 11 días, con respecto al nivel observado antes del choque (\$3522,4).

61 El Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo.

62 “Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus - COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política. // Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000 vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación. // Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación. // Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e Internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto la oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva. // Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva.

64 Consultar, entre otras, la Sentencia C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

65 Sentencia C-767 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

66 Sentencia T-225 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

67 Sentencia T-658 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

68 Sentencia T-523 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

69 Sentencia T-516 de 2009, Luis Ernesto Vargas Silva.

70 Consultar, entre otras, la Sentencia C-237 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

71 Sentencia T-348 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

72 Ibidem.

73 “por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción”.

74 “por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción”.

75 El artículo 2 de la Ley dispone que: “[e]l Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia (...)”.

76 Consultar el artículo 2º de la Ley 1948 de 2019.

77 Ibidem.

78 “Artículo 3o. Objetivos. (...) El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de

competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia”.

79 Consultar el artículo 10 de la Ley 1532 de 2012.

80 “Artículo 257. Programa y Requisitos. Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos: a. Ser Colombiano; b. Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años;

c. Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional; d. Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social; e. Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución (..)”.

81 “Artículo 258.- Objeto del Programa. El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa.//El programa se financiará con los recursos del presupuesto general de la nación que el Conpes destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios”.

82 En 1999, el nombre del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor REVIVIR fue cambiado por el de Programa de Atención Integral al Adulto Mayor PAIAM.

83 Documento CONPES 70 Social, mediante el cual se definió el nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional.

84 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

85 El artículo 25 de la Ley 100 de 1993 dispone lo siguiente: “Créase el fondo de solidaridad pensional, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley (...)”.

86 Consultar, entre otras, las Sentencias C-243 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-167 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido, T-339 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-193 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-321 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

87 “Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”.

88 “Artículo 2.2.14.1.1. Naturaleza y objeto del fondo de solidaridad pensional. (...) El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada así: // 1. Subcuenta de Solidaridad destinada a subsidiar los aportes al sistema general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción. // 2. Subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico (...)”.

89 “Artículo 2.2.14.1.31. Requisitos para ser beneficiario de los subsidios de la subcuenta de subsistencia. Los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia son: (...) 2. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones. // 3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: // Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al

salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno”.

90 “Artículo 2.2.14.1.32. Modalidades de beneficios. Los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia serán otorgados en las modalidades de subsidio económico directo y subsidio económico indirecto. // El subsidio económico directo se otorga en dinero, el cual se gira directamente a los beneficiarios. // El subsidio económico indirecto se otorga en servicios sociales básicos (...) Parágrafo 1o. Servicios sociales básicos. Los servicios sociales básicos comprenden alimentación, alojamiento, elementos de higiene y salubridad, medicamentos o ayudas técnicas, prótesis u órtesis (elementos para atender una discapacidad y que favorecen la autonomía personal y su calidad de vida) no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), de acuerdo con el régimen aplicable al beneficiario, ni financiadas con otras fuentes. Podrá comprender medicamentos o ayudas técnicas incluidas en el POS, cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al sistema general de seguridad social en salud”.

91

92 Sentencia T-339 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

93 Tales como Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional -FOPEP-, Registro Único de Aportantes -RUA, Base de Datos Única de Afiliación -BDUA-, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, entre otras.

94 Consultar el artículo 2.2.14.1.32. del Decreto 1833 de 2016.

95 La entrega de transferencias monetarias condicionadas por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DAPS- se puede efectuar bajo dos modalidades: abono en cuenta bancaria o producto financiero autorizado o abono en modalidad de giro para quienes no pueden acceder al producto financiero. El tiempo máximo de permanencia en el Programa Jóvenes en Acción, se define según el nivel y tipo de formación que el participante adelante en alguna de las instituciones educativas en convenio con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

96 “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y

eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.

97 De conformidad con el documento CONPES 3986 del 20 de marzo de 2020, para este año los procesos de dispersión de la transferencia se harán a través de las entidades financieras u otras entidades autorizadas que realicen la entrega de los programas Familias en Acción y el Programa Colombia Mayor. No obstante, se espera que a partir del 2021, este proceso se realice principalmente a través de la plataforma SIIF, que corresponde a una herramienta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que realiza pagos descentralizados y se usará para la aplicación de los depósitos y abonos a cuentas de ahorro, depósitos electrónicos simplificados u otros productos financieros que dispongan los beneficiarios de compensación de IVA y que sean útiles para realizar la entrega de las transferencias monetarias.

98 Consejo Nacional de Política Económica y Social. “Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable”.

99 El artículo 15 Superior reza lo siguiente: “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”.

100 Sentencia T-058 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada (e).

101 Consultar, entre otras, las Sentencias SU-082 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía, T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

103 Ley Estatutaria 1266 del 31 de diciembre de 2008, “por la cual se dictan las

disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.”

104 Ley Estatutaria 1581 del 18 de octubre de 2012, “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

105 Mientras la Ley 1266 de 2008 contempla los principios de veracidad, finalidad, circulación restringida, temporalidad, interpretación integral, seguridad y confidencialidad; la Ley 1581 alude a los principios de legalidad, finalidad, libertad, veracidad, transparencia, circulación restringida, seguridad y confidencialidad.

106 Sentencia C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

107 Los elementos señalados en precedencia han sido decantados en las sentencias T-552 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-058 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

108 Sentencia C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

109 Al respecto, remitirse al numeral décimo de la Observación General No. 16 adoptada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1988. Vale señalar que en la Sentencia C-1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte determinó que el régimen de protección del derecho al hábeas data en el constitucionalismo colombiano está íntimamente ligado con las consideraciones que al respecto ofrece el sistema universal de protección de los derechos humanos.

110 Los artículos 10º y 13 de la Ley 1581 de 2015 disponen que los datos personales podrán suministrarse, entre otras, “a las entidades públicas o administrativas en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial”. Lo propio ocurre en la Ley 1266 de 2008, cuyo artículo 5º habilita la circulación de la información personal en los casos en que una entidad pública requiera de su conocimiento para el cumplimiento de alguna de sus funciones.

111 Sentencias C-1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba, y C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

112 Sentencia C-328 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

113 Sentencias C-1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba, y C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

114 Sobre el particular, es posible consultar lo consignado en el documento: “Tratamiento de la información estadística en el marco del estado de emergencia sanitaria por el COVID-19” [en línea]: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 22 de marzo de 2020. Disponible en internet: <https://www.dane.gov.co/index.php/actualidad-dane/5179-tratamiento-de-la-informacion-estadistica-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-sanitaria-por-el-covid-19>.

115 Ibidem.

116 “ARTÍCULO 5o. Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, los datos solicitados en el desarrollo de Censos y Encuestas.// Los datos suministrados al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en el desarrollo de los censos y encuestas, no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico” (Subrayas no originales).

117 Reglamentada mediante el Decreto 419 de 2020.

118 Reglamentada mediante el Decreto 419 de 2020.

119 Consultar, por ejemplo, el Artículo 4º de la Ley 1948 de 2019. “Beneficiarios. Serán beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción: 1. Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1 o, 2º Y 3º de la presente ley; 11. Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza

y pobreza extrema; 11/. Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa; IV. Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa”. (Subrayas no originales).

120 Artículo 5 de la Ley 79 de 1993, por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional.