Sentencia C-186/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE AUTORIZA A GOBERNADORES Y ALCALDES PARA REALIZAR MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES-Exequibilidad

DECRETOS LEGISLATIVOS DICTADOS EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Control automático de constitucionalidad

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA SOCIAL-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetros de control

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública

Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar 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”. La calamidad pública ha sido definida por la Corte Constitucional como “una desgracia o

infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella…”.

DECLARACION ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Recuento y características

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos y pasos metodológicos/DECRETOS EXPEDIDOS EN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL O ECOLOGICA-Sujeción a requisitos y limitaciones

Dicha disposición señala que en el decreto que declare el Estado de Emergencia el presidente debe indicar el término durante el cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y, así mismo, convocar al Congreso, si no se hallare reunido, para que lo haga dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetros de validez constitucional

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fuentes normativas

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Carácter formal y material

GASTO PUBLICO-Deber de inclusión en el presupuesto al haberse decretado por el Congreso

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Atribuciones del Congreso en materia presupuestal

MODIFICACION DEL PRESUPUESTO-Atribución legislativa

PRESUPUESTO DEL ESTADO-Competencias compartidas entre el Congreso y el Gobierno

ESTADO DE EXCEPCION-Faculta al gobierno para modificar el presupuesto

La atribución de facultades para el manejo presupuestal al Gobierno durante los estados excepcionales encuentra justificación “en el hecho de que afrontar la perturbación del orden público para conjurar sus causas, demanda del Estado, como es de suponerlo, enormes gastos en relación con los cuales no se ha previsto apropiación alguna en el presupuesto”, debiéndose, entonces, fortalecer en relación con este aspecto “la capacidad de acción del Gobierno, para que pueda hacerle frente con éxito, a los desafíos que las situaciones de excepción comportan y restablecerle al país su clima de seguridad, de estabilidad institucional y de armonía social, seriamente amenazados por la perturbación del orden público”.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Jurisprudencia constitucional

LEGISLADOR EN AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial en materia

presupuestal/AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al legislador

PRINCIPIO DE PLANEACION Y LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Aprobación por Congreso de partidas de desarrollo regional

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO-Disposición extensiva a entidades territoriales

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Alcance en el orden territorial

APROPIACION PRESUPUESTAL-Créditos adicionales y traslados/COMPETENCIAS RELATIVAS AL GASTO PUBLICO-Reparto entre el legislador y el Gobierno

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Alcance

PRESUPUESTO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL-Modificación en tiempos de anormalidad, requiere del otorgamiento de la correspondiente facultad

CREDITOS ADICIONALES Y TRASLADOS PRESUPUESTALES-Naturaleza

CREDITOS ADICIONALES O TRASLADO PRESUPUESTAL EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Control automático de constitucionalidad

AUTONOMIA TERRITORIAL-Reparto de competencias

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetro de validez constitucional

ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas urgentes, excepcionales y extraordinarias para restablecimiento del orden público

PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Informe de modificaciones deberá ser presentado a las asambleas y los concejos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE EMERGENCIA SOCIAL-Parámetros constitucionales de examen material

EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Facultades del Presidente de la República

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA SOCIAL QUE MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Condiciones particulares que deben verificarse

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ajustes del presupuesto por el poder central

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES-Aplicación de principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

ENTIDADES TERRITORIALES-Solidaridad

ENTIDADES TERRITORIALES-Justificación del ajuste del presupuesto

(…) el Decreto 512 de 2020 objeto de control no autoriza a gobernadores y alcaldes para expedir los presupuestos de sus respectivas entidades territoriales sino para modificar los que ya hubieren sido expedidos por asambleas y concejos, en ejercicio de sus competencias constitucionales, mediante ordenanzas y acuerdos para su ejecución durante la presente vigencia fiscal, pues tales presupuestos no se orientaban a solventar una crisis que no existía cuando fueron aprobados, por lo que ahora, en virtud del estado de emergencia, deben sufrir modificaciones destinadas a engrosar el caudal de recursos que, de inmediato, puedan destinarse a la atención de la pandemia y de sus efectos perjudiciales.

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN ESTADO DE EXCEPCION-Se vulnera si se asigna carácter permanente a medidas de naturaleza temporal

Referencia: Expediente RE-258

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 512 del 2 de abril de 2020, “Por el cual se

autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

La Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de las previstas en el artículo 241, numeral 7, de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 19911, decide definitivamente sobre la constitucionalidad del decreto legislativo de la referencia, expedido por el Presidente de la República en desarrollo del Estado de Emergencia, declarada mediante Decreto 417 de 2020 con fundamento en el artículo 215 de la Constitución.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Decreto Número 512 de 2020

(2 de abril de 2020)

Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo 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, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

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

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

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la Republica 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 el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 31 de marzo de 2020 16 muertes y 906 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (390), Cundinamarca (38), Antioquia (101), Valle del Cauca (116), Bolívar (42), Atlántico (33), Magdalena (10), Cesar (11), Norte de Santander (19), Santander (11), Cauca (9), Caldas (15), Risaralda (35), Quindío (16), Huila (24), Tolima (9), Meta (11), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (4), Boyacá (6), Córdoba (2), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, en reporte de fecha 1 de abril de 2020 a las 08:09 GMT-5, -Hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 783.360 casos, 37.203 fallecidos y 206 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

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 la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que « […] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de

desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral […].»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima « […] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del COVID-19 en el aumento del PIB a escala mundial […], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso “más favorable”) y 24,7 millones de personas (caso “más desfavorable”), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia “media”, podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

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

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han

tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021».

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo».

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto Legislativo.

Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluida las adiciones presupuestales debidamente soportadas, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el Decreto 111 de 1996, «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», normativa presupuestal aplicable por disposición de su artículo 109 del precitado Decreto, ha dispuesto

una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, para lo que se requiere que los gobernadores y alcaldes acudan a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, precisó que: «La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni trasferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. […] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.»

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que resulta necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. En este contexto, por medio del presente Decreto Legislativo

se crea una medida de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos.

Que las autorizaciones previstas en el presente Decreto Legislativo deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, y únicamente durante su vigencia.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17de marzo de 2020.

Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presenté Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá a los 2 días de abril de 2020.

Siguen firmas del presidente de la República y de todos los ministros2.

Presidencia de la República

1. El presidente de la República, a través de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República3, solicita la exequibilidad del decreto al considerar que satisface los requisitos formales y materiales de validez consagrados en la Constitución Política, en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEE) y en la jurisprudencia constitucional.

1. Respecto de los requisitos formales, el decreto bajo estudio los cumple toda vez que: (i) se expidió en desarrollo del Decreto 417 de 2020; (ii) por el Gobierno nacional y cuenta con la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho; (iii) se profirió el 2 de abril, estando dentro de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (iv) se encuentra debidamente motivado y enuncia las razones y causas que justifican su expedición; (v) tiene aplicación temporal en todo el territorio nacional; (vi) no contiene disposiciones relacionadas con tributos, por lo que no aplican las limitaciones consagradas para este tipo de normas.

1. En lo relativo a los requisitos materiales, estos se encuentran también satisfechos. Frente al de conexidad interna, alega que en las consideraciones del decreto se establece que, en virtud de la demanda de recursos derivada de las necesidades causadas por la emergencia sanitaria, se hace imperioso autorizar a las entidades territoriales para que puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluidas las adiciones al presupuesto, las cuales se pueden ejercer únicamente durante el término que dura la emergencia. Con lo anterior se estaría protegiendo a los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, incluido el nivel territorial, puesto que las medidas de aislamiento y distanciamiento afectan, no solo la economía nacional, sino que tienen el potencial de impactar el mínimo vital de las personas más vulnerables. Entonces, acudir a mecanismos excepcionales transitorios es necesario para atender los efectos derivados de la pandemia del virus COVID-19.

1. Igualmente, el decreto cumple la conexidad interna en tanto se relaciona con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, ya que “según se advierte en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, los ingresos de un alto porcentaje de colombianos resultarán seriamente afectados, por cuanto la actividad comercial y laboral se verá restringida y limitada, particularmente por las medidas de distanciamiento y aislamiento preventivo obligatorias que se han adoptado por medio del Decreto 547 del 22 de marzo de 2020”4. Así, las medidas pretenden mitigar los impactos de la pandemia al “atender la necesidad de un mayor gasto acompasado de una afectación sustancial a los ingresos tributarios, permitiendo orientar y ajustar la forma en que los recursos actuales se utilizan con el fin de maximizar la eficiencia del gasto”5.

1. En igual sentido, se encuentra satisfecho el requisito de finalidad pues, como se indicó, el decreto bajo análisis está encaminado directamente a limitar los efectos de la emergencia, así como a mitigar el impacto económico derivado de ella, flexibilizando de manera temporal los requisitos en materia presupuestal, para que los mandatarios territoriales puedan atender de manera ágil y eficiente las necesidades que se presenten en su jurisdicción.

1. El decreto supera el juicio de necesidad, tanto fáctica como jurídica. En relación con la primera, parte del supuesto de que la pandemia del virus COVID-19 ha requerido la adopción de medidas para evitar su propagación, las cuales han afectado de manera directa los ingresos económicos de los habitantes del territorio nacional. Para mitigar estos se requiere contar con la coordinación y concurrencia de las entidades territoriales. Aclara que la dimensión de gasto requerido para atender una crisis de las magnitudes de la actual no fue previsible, por lo que se requiere habilitar a estas autoridades para modificar y adicionar, entre otras operaciones, de manera inmediata, los recursos territoriales con destino a atender las necesidades de la población de manera eficiente.

1. Desde el ámbito jurídico, en situaciones regulares las modificaciones presupuestales están sujetas a la decisión de las asambleas departamentales y de los concejos distritales o municipales. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha permitido que, en estados de anormalidad, el principio de legalidad del gasto sea interpretado de manera diferente, por lo que es posible que la competencia para modificar el presupuesto, que en principio está en cabeza del Congreso de la República, pueda pasar a las entidades territoriales, con el único objetivo de adoptar medidas encaminadas a conjurar la crisis que suscitó el estado de excepción. Cabe aclarar que la autorización que consagra el decreto es facultativa y no impositiva, por lo que dependerá del análisis cualitativo y cuantitativo que cada entidad realice.

1. Encuentra también satisfecho el criterio de proporcionalidad en el decreto puesto que: (i) está encaminado a promover la prosperidad general, a garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y a resguardar la dignidad humana; (ii) pretende garantizar la protección de los derechos fundamentales a la salud y al mínimo vital (condiciones básicas o elementales que materialicen la subsistencia digna como alimentación, vestuario, vivienda, acceso a servicios públicos domiciliarios, entre otras); (iii) faculta a las entidades territorial a asignar recursos para garantizar el bienestar inmediato de su población; (iv) es necesario en tanto no se cuenta con un mecanismo ordinario que

permita a las entidades territoriales flexibilizar la destinación de sus gastos; (v) consagra medidas que respetan la autonomía territorial y de intangibilidad, además de estar limitadas para atender los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en todo el territorio nacional. Concluye que la restricción transitoria del principio de legalidad presupuestal es un sacrificio menor dado el beneficio que puede traer a la población la satisfacción oportuna de sus necesidades sanitarias y de acceso a bienes y servicios.

1. Respecto del juicio de incompatibilidad, manifiesta que las medidas adoptadas no suspenden, ni modifican o derogan leyes, por lo que se encuentra cumplido. Tampoco establece condiciones discriminatorias por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

De igual manera, son respetuosas de los derechos humanos y libertades fundamentales, no implican una alteración del funcionamiento de las ramas del poder público, ni modifican o suspenden las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento, y no desmejoran los derechos a la dignidad humana, intimidad, libertad de asociación, trabajo o educación, entre otras, ni suponen desmejoras a los derechos sociales de los trabajadores.

1. En igual sentido, el decreto no transgrede derechos intangibles ni comporta una incompatibilidad con la Constitución Política, en tanto no se opone a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables en estados de excepción. Específicamente indica que las facultades de las asambleas y concejos en materia presupuestal (artículos 300.5 y en el 313, numerales 4 y 5, constitucionales) no se encuentran suspendidas para confirmar, modificar o derogar las medidas adoptadas por los respectivos gobernadores y alcaldes durante el Estado de Emergencia. Además, aclara que el decreto no asigna a los mandatarios locales las funciones consagradas en los artículos 305 y 315 constitucionales, “por cuanto en ambos casos se les atribuyen ‘las que la ley les señale”6.

INTERVENCIONES CIUDADANAS7

Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia8

1. Marcos Criado de Diego, en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, presenta intervención solicitando la constitucionalidad condicionada del Decreto 512 de 2020, en virtud de los argumentos que se pasan a exponer.

1. Antes de entrar al control material de validez del decreto, analiza el valor normativo de la parte motiva de los decretos que declaran estados de excepción. Parte de la premisa de que el decreto declarativo es una norma parámetro en doble sentido: (i) es un acto con valor y fuerza de ley autohabilitante del Gobierno Nacional, toda vez que dota de capacidad para dictar normas con fuerza de ley al ejecutivo, las cuales pueden reformar leyes preexistentes y crear y regular situaciones jurídicas que no estuvieran previamente concebidas, además de ser la fuente inmediata de competencia para los decretos legislativos expedidos con base en él; y (ii) es fundamento para la adopción de decretos legislativos posteriores que constituyen desarrollo del mismo, por lo que es un acto con fuerza de ley en estados de excepción. Así, el decreto de declaración del estado de emergencia es el fundamento formal y establece el ámbito material, los fines y los límites específicos de los decretos de desarrollo. Estos decretos tendrán como marco de regulación no solo la Constitución Política y la LEEE, sino también el decreto declaratorio.

1. La usual redacción de los decretos declaratorios consta de una amplia parte considerativa

no numerada y destinada a cumplir las exigencias constitucionales, de la LEEE y de la jurisprudencia. La parte dispositiva, por lo usual, es corta y se limita a declarar el estado de excepción. Estas son características que se encuentran cumplidas por el Decreto 417 de 2020.

1. El fundamento de los decretos legislativos de desarrollo se encuentra en las consideraciones del acto declaratorio, pues son estas las que establecen las causas del estado de excepción y, por lo tanto, aquello contra lo que deben dirigirse las medidas contenidas en los primeros. De manera que los juicios de conexidad material e incompatibilidad se harán conforme a la parte considerativa del decreto que declara el estado de excepción. Señala que las consideraciones cumplen dos funciones constitucionales. Una es declarativa, pues en ellas el Gobierno Nacional expresa las apreciaciones, los motivos, las razones y los fines que justifican la declaratoria del estado de excepción. Será a partir de lo anterior que la Corte Constitucional realizará los juicios de existencia, valorativo y sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias de la declaración del estado de excepción, así como los de necesidad y de finalidad. Concluye, entonces, que el decreto declaratorio es un acto reglado dentro de los márgenes de discrecionalidad de los que goza el Gobierno Nacional en la Constitución. Igualmente, tiene una función normativa en tanto sus consideraciones sirven de marco de validez de las medidas adoptadas en los decretos legislativos de desarrollo.

1. Con fundamento en lo anterior, señala que “la parte motiva del decreto de declaración tiene valor y rango de ley y es vinculante como decreto legislativo exclusivamente en las partes estrictamente requeridas para cumplir los requisitos de motivación fáctica, valorativa y jurídica para la declaración del estado de excepción, requisitos que, ulteriormente, sirven de fundamento material a los decretos legislativos de desarrollo”9. Advierte también que los decretos de desarrollo no pueden leerse de manera autónoma, sino estrictamente en relación con la parte considerativa del decreto declaratorio.

1. Ya respecto de los requisitos sustantivos exigidos, afirma que existen problemas interpretativos sobre el alcance material de las medidas consagradas en el Decreto 512 de 2020 y su limitación por la parte considerativa del Decreto 417 de 2020. En virtud de lo anterior los juicios de conexidad material, finalidad y necesidad no se encuentran satisfechos.

1. Considera que la frase “únicamente para efectos de atender la ejecución de recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica” del artículo 1º del decreto bajo análisis debe ser condicionada desde dos puntos de vista. Desde la visión competencial, las facultades excepcionales consagradas en el decreto deberán ejercerse dentro de las facultades ordinarias que tienen los mandatarios locales, consagradas en la Constitución y la ley. De lo contrario, la norma produciría una alteración en la distribución de funciones entre los órganos que componen la estructura del poder local, pues se les otorgan a los mandatarios locales funciones que son propias de las corporaciones locales, pero “no supone traslado alguno de competencias desde el nivel central o los niveles locales de gobierno ni de estos entre sí”10. Lo anterior supone una cuestión propia del juicio de no contradicción.

1. Desde una perspectiva material, surgen preguntas sobre quién determina la necesidad de los recursos para atender la emergencia declarada. La respuesta sería el Gobierno nacional, competencia que ejerce a través del Decreto 417 de 2020. En virtud de lo anterior, solicita a esta Corporación emitir un concepto interpretativo en el que se indique que los alcaldes y gobernadores no tienen la competencia para apreciar tal necesidad, por lo que solo podrán destinar recursos a lo expresamente establecido en el decreto declaratorio. Esto es, garantizar “las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación” y “la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva”. La falta del ejercicio de estas competencias supondría el incumplimiento de un mandato legal y acarrearía las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico colombiano.

1. En virtud de lo manifestado solicita el condicionamiento de la expresión “únicamente para efectos de atender la ejecución de recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020” en los siguientes términos: (i) que los recursos que permite movilizar el Decreto 512 de 2020 únicamente pueden destinarse a las necesidades expresamente establecidas en la parte motiva del Decreto 417 de 2020 y (ii) que los alcaldes y gobernadores tienen la obligación de ejercer las competencias extraordinarias conferidas y de destinar dichos recursos a las necesidades establecidas en la parte motiva del Decreto 417 de 2020”11.

Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia

1. La ciudadana Olga Lucía González, en representación del Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia12 considera que el decreto es constitucional, por cumplir los requisitos formales y materiales de validez, en los siguientes términos.

1. El decreto objeto de estudio cumple los criterios formales en tanto: (i) cuenta con suficiente motivación; (ii) fue expedido con la firma del presidente y de la totalidad de sus ministros; (iii) durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (iv) las medidas consagradas en él solo estarán vigentes durante el tiempo que dure la emergencia declarada; y (v) su aplicación será en todo el territorio nacional.

1. Igualmente, considera que la concentración de facultades en los ejecutivos municipales y departamentales provocada por el Decreto 512 es temporal, restringida y no violenta el

principio constitucional de separación de poderes, en tanto este no es estático, sino que debe ser entendido en complemento con la colaboración armónica entre las entidades que componen el poder nacional. Alega que las restricciones impuestas a los gobernadores y alcaldes permite que se respete el balance de pesos y contrapesos adoptado en la Constitución.

1. Igualmente afirma que el otorgamiento de funciones de otro órgano del poder público al ejecutivo no es contrario a la Constitución, siempre que busque salvaguardar los principios democráticos fundamentales. En el presente caso, se otorgan facultades a los mandatarios locales bajo limitaciones de orden temporal y funcional, las cuales son necesarias para la protección de derechos en todo el territorio nacional. Lo anterior se ve acompañado de otras medidas adoptadas en virtud del artículo 215, como la contenida en el Decreto 461 de 2020.

1. En concreto indica que cumple los criterios materiales: (i) conexidad: guarda plena relación de finalidad y conexidad material con las causas descritas en el Decreto 417 de 2020, pues permite una atención rápida y adecuada; (ii) ausencia de arbitrariedad e intangibilidad: no suspende el ejercicio de derechos fundamentales, no suprime ramas del poder público y tampoco lesiona los principios fundantes de la Constitución Política; (iii) no contradicción especifica: no contraviene tratados internacionales, ni la Ley 137 de 1994 ni la Constitución, en tanto la competencia de traslados no se da por los artículos 300 y 313 superiores, sino por las disposiciones 80 y 109 del EOP; (iv) motivación suficiente: “se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios”13; (v) necesidad: la rigidez del trámite ordinario hace necesario adoptar medidas más eficientes; (vi) incompatibilidad: no suspende ninguna ley; (vii) proporcionalidad: teniendo en cuenta los efectos económicos y sociales causados por el aislamiento preventivo obligatorio, la medida es proporcional; y (viii) no discriminación: lo cumple, pues la facultad es para todos los alcaldes y gobernadores.

1. Adicionalmente, indica que los concejos y asamblea no fueron despojados de funciones que les son propias como el control político, la representación popular y la facultad de aprobar modificaciones presupuestales que no estuvieran relacionadas con la emergencia causada por el COVID-19. Advierte que las modificaciones que no tengan relación con la mitigación de los efectos de la pandemia deben ser tramitadas a través del proceso ordinario.

Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás, Seccional Bucaramanga14

1. Los ciudadanos César Augusto Romero Molina y Luis Adrián Gómez Monterroza, actuando en representación del Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás, Seccional Bucaramanga, manifestaron que el decreto cumple los requisitos formales a saber: (i) fue justificado en la demanda de recursos adicionales a los ordinarios y de ágil ejecución, requeridos para el manejo de la declaratoria de emergencia, (ii) fue expedido por el Presidente según el artículo 215 Superior, (iii) en plena vigencia del Decreto 417 de 2020 y, (iv) definió el ámbito territorial de su aplicación en el territorio nacional.

1. También se acreditan los requisitos materiales. Frente al criterio de conexidad material, indican que el decreto advierte sobre unas limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente, ágil y urgente de los recursos, que no puede ser garantizada por la norma orgánica presupuestal15 y que avalan que el ejecutivo se convierta en legislador extraordinario16 y modifique transitoriamente las competencias para realizar operaciones presupuestales, facultando a los alcaldes y gobernadores, siempre y cuando procuren destinar los recursos en las causas de la declaratoria.

1. Consideran satisfecho el juicio de ausencia de arbitrariedad, pues la medida tiene un nexo causal directo con los hechos que motivaron la emergencia, es temporal y surge por la falta

de una figura en el ordenamiento jurídico que permita a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales para conjurar la crisis.

1. Igualmente afirman que no hay contradicción específica, porque la medida es coherente: (i) entre sus disposiciones, (ii) con la situación extraordinaria presentada, que hace necesario omitir el trámite parlamentario por razones de celeridad y efectividad de las medidas, y (iii) con el Decreto 417 de 2020.

1. Así mismo encontraron que cuenta con motivación suficiente, en tanto son claros los motivos que llevaron a su expedición y buscan contrarrestar los efectos negativos de la pandemia. La medida es necesaria, pues en el decreto se expone la necesidad de adoptarla para conjurar los efectos negativos causados por la crisis. Consideraron que no es incompatible, ya que todo está encaminado a atender, de la mejor manera, las consecuencias nefastas de la pandemia. Es proporcional, dado que las medidas son proporcionales a la gravedad de los acontecimientos y no se vulneran derechos fundamentales. Finalmente, señalaron que no hay ninguna disposición que desconozca la igualdad o genere discriminación hacia algún sector económico.

1. En consecuencia, solicitaron la exequibilidad del Decreto 512 de 2020.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

1. Mediante escrito presentado 3 de mayo, fuera del término previsto, el ciudadano Marco Romero Silva, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), solicitó la declaración de inexequibilidad del Decreto 512 de 2020, por las razones que se pasan a exponer.

1. Considera que el estado de excepción y las medidas que se tomen para enfrentar las causas que lo originan deben respetar los principios de derecho internacional de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad, así como garantizar los derechos consagrados en el artículo 27, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos. El decreto no es concordante con la Constitución ni con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), pues no contempla esquemas de control a las operaciones presupuestales que estos realicen como consecuencia de la habilitación dada en el decreto en mención.

1. Teniendo como marco lo anterior, considera que el decreto objeto de estudio no supera los juicios (i) de ausencia de arbitrariedad, (ii) de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de incompatibilidad y (v) de proporcionalidad.

1. Igualmente, la medida adoptada no contiene las limitaciones constitucionales necesarias respecto del origen de los fondos con los que se realizan los diferentes movimientos presupuestales, ni planteó un esquema de control y vigilancia.

1. El decreto tampoco supera los criterios materiales de (i) ausencia de arbitrariedad, (ii) intangibilidad, (iii) no contradicción específica, (iv) incompatibilidad y (v) proporcionalidad. Al no tener límites sobre los rubros de los cuales puedan tomar recursos, pueden los mandatarios locales adoptar decisiones regresivas con respecto al contenido prestacional de los derechos, generándose decisiones arbitrarias contrarias al contenido esencial de los derechos constitucionales. En este sentido, no es respetuoso de los artículos 350 y 366 de la Constitución, pues las rentas y erogaciones que se destinan a los entes territoriales provienen del gasto público social, por lo que tienen como restricción la afectación de derechos fundamentales. No podrían estas autoridades afectar los gastos destinados a medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto

armado y los derechos derivados de la implementación del Acuerdo de Paz, entre otros.

1. Señala además que la “facultad reconocida por el Decreto 512 de 2020 a los alcaldes y gobernadores desconoce la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto (como parte del bloque de constitucionalidad latu sensu) y, por tanto, es inconstitucional”17. Como se estimó en el numeral anterior, los artículos 345, 346 y 347 constitucionales imponen la carga al gobierno de incluir la totalidad de los gastos en el presupuesto general que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal. En caso de que las circunstancias lo ameriten, se deberán presentar al Congreso de la República propuestas de nuevas rentas o modificación de las existentes, de manera que la modificación a la ley anual de presupuesto corresponde exclusivamente al legislador, salvo el caso de las facultades que corresponden al Presidente de la República durante los estados de excepción. Concluye entonces que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto consagran la posibilidad de que las autoridades administrativas modifiquen de manera directa y unilateral los presupuestos de las entidades públicas.

1. En relación con lo anterior, afirma que el decreto modifica los contenidos de las leyes orgánicas, por lo que es inconstitucional. Advierte que los principios del sistema presupuestal señalados en el EOP no pueden ser alterado por el ejecutivo en uso de las facultades excepcionales otorgadas en los Estados de excepción, por lo que concluye que el Decreto 512 de 2020 es inconstitucional.

1. Finalmente, encuentra que existen otros mecanismos a través de los cuales se podrían realizar los movimientos presupuestales necesarios para atender la pandemia generada por el virus COVID-19, como la declaratoria de calamidad pública y la de urgencia manifiesta. Estas permiten realizar modificaciones y movimientos presupuestales para atender circunstancias excepcionales. No era dable, a través de un decreto legislativo, modificar la Ley de Presupuesto, pues esta última tiene un carácter y un rango constitucional especial, que ha hecho que sus modificaciones tengan reserva de ley orgánica.

1. Con fundamento en lo anterior solicita la inexequibilidad del decreto y de manera subsidiaria la exequibilidad condicionada, en el entendido de que es constitucional, siempre y cuando la autorización a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales respete los programas vinculados a derechos humanos y fundamentales, y los obligatorios por la Constitución y las leyes estatutarias.

Secretaría Distrital de Hacienda del Distrito de Bogotá18

1. La Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá solicita la declaratoria de exequibilidad del decreto bajo revisión. En primer lugar, afirma que cumple el criterio de conexidad en tanto las facultades otorgadas a los mandatarios territoriales para realizar las modificaciones presupuestales pretenden dotar de celeridad las decisiones de estos para garantizar el servicio de salud a su cargo, así como los servicios sociales en sus territorios. En un contexto de pandemia causado por el virus COVID-19, con efectos económicos negativos, afectaciones en la salud pública y problemas sociales, el fortalecimiento de las potestades de alcaldes y gobernadores permitirá que estos puedan tomar "medidas frente al incremento en la oferta de unidades de cuidados intensivos, la expansión de áreas de aislamiento, la insuficiencia de personal médico, de enfermería y equipos hospitalarios, así como solventar las problemáticas sociales ocasionadas por las medidas de contención, con compensaciones económicas temporales por el aislamiento preventivo"19, entre otras.

1. En segundo lugar, considera que para conjurar de manera efectiva y eficiente la situación que amenaza la vida y la salud en el territorio nacional, es de vital importancia contar con entes territoriales fortalecidos institucional y financieramente, que puedan tomar decisiones de manera ágil y efectiva, frente a una situación pandémica completamente atípica20. En ese sentido, las facultades que consagra el decreto permiten garantizar la celeridad en el manejo presupuestal para atender las necesidades a nivel territorial a través de la ejecución

de recursos encaminados a atender las afectaciones en la salud derivadas del virus COVID-19

1. Presenta un análisis de las facultades presupuestales excepcionales en estados de emergencia económica, social y ecológica. Considera que si bien en el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 no hay referencia expresa a las reformas del presupuesto en el estado de emergencia económica, esto no puede entenderse como una intención deliberada del legislador para privar al ejecutivo de la facultad excepcional en materia presupuestal durante estados excepcionales de tipo económico, social y ecológico.

1. Respecto de lo anterior, la Corte Constitucional, en la sentencia C-206 de 1993, estudió la facultad jurídica para modificar el presupuesto general de la nación durante el estado de conmoción interior, concluyendo que "no se excluye de esta prerrogativa la facultad de suspender o limitar normas que tienen que ver con el manejo presupuestal"21, lo que luego fue extendido al estado de emergencia. Así, la jurisprudencia de esta Corporación22 ha considerado constitucional la procedencia de la modificación del presupuesto por parte del ejecutivo, siempre que el objetivo sea superar la situación que dio origen a la declaración del estado de emergencia. Si bien no se ha pronunciado sobre las facultades presupuestales de las entidades territoriales durante estados de excepción, en virtud del artículo 47 de la Ley 137 de 1994 y de la actual crisis económica y social que afecta a todo el territorio nacional, se entiende posible que los presupuestos territoriales puedan ser modificados por el medio más expedito, esto es, por los alcaldes y gobernadores.

1. Conforme a lo anterior, el decreto es razonable al facultar a los alcaldes y gobernadores para realizar operaciones presupuestales, pues resguarda principios constitucionales como la eficiencia en la seguridad social, la función administrativa, la autonomía de las entidades territoriales y la sostenibilidad fiscal. Además, las medidas son proporcionales en tanto pretenden salvaguardar derechos fundamentales que son amenazados en el contexto actual como la salud, la vida, el trabajo y el mínimo vital. Solo con el uso de las facultades

excepcionales podrán los alcaldes y gobernadores reorientar y ejecutar recursos para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos negativos con la celeridad requerida.

Federación Nacional De Departamentos23

1. Considera que el decreto cumple los requisitos formales de validez, tanto los generales como los específicos. Así, encuentra satisfechos los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, pues la medida está dirigida exclusivamente al ámbito económico, por lo que no tendría la capacidad de lesionar el núcleo esencial de los derechos fundamentales ni de los declarados como intangibles. Tampoco se opone a las prohibiciones constitucionales o de derechos humanos aplicables a los estados de excepción, por lo que cumple el juicio de no contradicción específica.

1. Respecto del juicio de conexidad, lo encuentra cumplido, ya que la medida pretende atender los efectos causados por el virus COVID-19 mediante facultades extraordinarias en materia presupuestal, encaminadas exclusivamente a garantizar la disponibilidad presupuestal y de caja de alcaldes y gobernadores. En tanto el mayor porcentaje de las rentas de los entes territoriales tienen destinaciones específicas, se requería flexibilizar su uso para atender la emergencia.

1. Los requisitos específicos también se encuentran satisfechos, así: (i) juicio de no discriminación: la medida adoptada no implica ningún tipo de discriminación; (ii) juicio de motivación suficiente: el decreto no supone ninguna restricción constitucional que genere perturbación de derechos fundamentales, por lo que le es inaplicable este requisito; (iii) juicio de finalidad: las facultades otorgadas se permiten únicamente para atender la Emergencia

Económica, Social y Ecológica; (iv) juicio de necesidad: ante la inmediatez con que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución se torna ineludible flexibilizar los requisitos en materia presupuestal y fortalecer las facultades de las autoridades territoriales; (v) juicio de incompatibilidad: las medidas adoptadas son incompatibles con las normas ordinarias suspendidas (artículo 345 constitucional, artículo 109 del EOP y Ley 1523 de 2011); (vi) juicio de proporcionalidad: la medida no lleva implícitas restricciones excesivas en comparación con los beneficios que su adopción supone para la mitigación de los efectos de la emergencia.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante escrito fechado el 18 de mayo de 2020, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad del Decreto 512 de 2020, basándose en los argumentos que a continuación se resumen.

1. Sostiene que cumple los requisitos formales que deben atender los decretos legislativos expedidos en desarrollo del estado de excepción, tales como: (i) la firma del presidente y las de todos sus ministros; (ii) la explicación expresa que justifica su expedición; (iii) fue expedido el 2 de abril de 2020, estando en vigencia el Decreto 417 de 2020; (iv) se expidió en virtud del Decreto 417 de 2020. Finalmente, hace referencia al envío oportuno del decreto a la Corte Constitucional, el siguiente día hábil al de su expedición y publicación en el Diario Oficial, lo cual, si bien no es un requisito formal, es un presupuesto para ejercer el control de constitucionalidad.

1. En lo que respecta a su revisión material, indica que también se cumplen a cabalidad los requisitos. En primer lugar, atiende la conexidad externa, toda vez que el estado de emergencia tiene como finalidad mitigar los efectos de la enfermedad derivada del virus COVID-19 sobre la salud pública, el empleo y la economía. En igual sentido, el decreto

establece que para evitar el aumento de casos de contagio se deben atender las necesidades de los directamente afectados y realizar todas las acciones para disminuir la expansión de los efectos, para lo cual se necesita de la disponibilidad de recursos por parte de todas las entidades del Estado, en especial de las entidades territoriales. En este mismo sentido, considera que existe una conexidad interna, en tanto la motivación del mismo está centrada en la identificación de las limitaciones presupuestales que tiene el orden territorial para hacerle frente a la crisis derivada del virus COVID-19, aspecto que guarda íntima relación con la medida adoptada en el Decreto 512 de 2020.

1. Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad, dictaminó que las medidas adoptadas son de contenido puramente presupuestal y financiero, por lo que no tienen relación o incidencia con los derechos o libertades fundamentales, ni restringen los mismos, ni interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público.

1. En el mismo sentido, considera que el decreto satisface el juicio de intangibilidad, puesto que las medidas son puramente presupuestales y solo facilitan la asignación de recursos por parte de gobernadores y alcaldes para responder a las necesidades urgentes e inmediatas durante el período de emergencia.

1. También satisface el juicio de no contradicción específica con el artículo 345 constitucional, pues no crea nuevos tributos, sino que da la posibilidad de que los alcaldes y gobernadores hagan movimientos presupuestales reorientando rentas que previamente han sido creadas en leyes, ordenanzas o acuerdos. Sin embargo, al permitir movimientos presupuestales se están haciendo erogaciones con cargo al Tesoro, función que, según los artículos 300, 313 y 338 constitucionales, son propias de los órganos colegiados de elección popular en tiempos de paz o normalidad institucional. No obstante, la misma Corte Constitucional24 ha indicado que en estados de excepción, como el actual, “se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga en el presupuesto

general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”25. Al ejecutivo le asisten las competencias para “generar créditos adicionales a los contemplados por la ley de presupuesto aprobada por el legislador y para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis”26.

1. Considera también cumplidas las condiciones específicas: (i) juicio de finalidad: la medida se refiere a la autorización a los mandatarios locales para realizar movimientos presupuestales con el fin de obtener la liquidez requerida para afrontar la crisis; (ii) juicio de motivación suficiente: la medida adoptada está motivada en la inmediatez con que se requieren los recursos y la necesidad de flexibilizar los requisitos en materia presupuestal para fortalecer la atención que alcaldes y gobernadores puedan brindar a la crisis; (iii) juicio de necesidad: se requiere para la adopción de medidas que flexibilicen la forma como se utilizan los recursos públicos para garantizar los derechos que pueden verse afectados por la crisis a nivel territorial; (iv) subsidiariedad: no existen otros medios ordinarios idóneos para conjurar la crisis, puesto que la inmediatez con que se necesitan los dineros, no permite acudir a otras fuentes de financiación ni tramitar de manera diferente los recursos con los que se cuenta; (v) incompatibilidad: no se deroga o modifica ninguna ley, únicamente se inaplican las disposiciones del Decreto 111 de 1996 que compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1995 y la Ley 225 de 1995, situación que, si bien no se justifica, se entiende en virtud del contexto actual; (vi) proporcionalidad: la medida adoptada no resulta excesiva en relación con la naturaleza de la emergencia que se pretende conjurar y es idónea para mitigar la crisis y contribuir a la autonomía territorial, además de no restringir o limitar derechos y tener un carácter temporal y (vii) no contiene criterios discriminatorios.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

60. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados en desarrollo de las facultades propias del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 y en el artículo 241-7 de la Constitución, en concordancia con los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

El asunto bajo revisión

61. Como consecuencia de la pandemia originada en la veloz diseminación del COVID-19, el pasado 17 de marzo fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de esa fecha, dictado por el presidente de la República con la firma de todos los ministros. Dado que el decreto declaratorio del estado excepcional es conforme con la Constitución, según consta en la Sentencia C-145 de la presente anualidad, procede ahora adelantar el control de constitucionalidad del Decreto 512 de 2020, expedido en desarrollo de la mencionada declaración, y "Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Problema jurídico y metodología de la decisión

62. Corresponde a la Sala Plena de esta corporación determinar si las medidas adoptadas mediante el decreto legislativo objeto de control se encuentran ajustadas a la Constitución.

63. Para efectos de resolver el precitado problema se desarrollará la siguiente metodología: (i) se hará una breve caracterización general de los Estados de Emergencia, así como del fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos en desarrollo de dicho

estado de excepción; (ii) se expondrá el contenido y alcance del decreto legislativo bajo estudio; y (iii) se decidirá sobre su constitucionalidad.

CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA27

64. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente ha precisado las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos que, en desarrollo del Estado de Emergencia, dicta el presidente de la República. La Corte reitera en esta oportunidad los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos al control de constitucional del Decreto Legislativo 541 de 2020 objeto de revisión.

65. De conformidad con el artículo 215 de la Constitución, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213, siempre 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.

66. Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar 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”28. La calamidad pública ha sido definida por la Corte Constitucional como “una desgracia o

infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella…”.

67. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”29.

68. Desde la expedición de la Constitución, se ha declarado el Estado de Emergencia por distintas causas: i) la necesidad de reajustar las asignaciones básicas de los empleados públicos30; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica31; iii) desastres naturales32; iv) la revaluación del peso frente al dólar33; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito34; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público35; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud36; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela37.

69. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria del Estado de Emergencia sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

70. Dicha disposición señala que en el decreto que declare el Estado de Emergencia el presidente debe indicar el término durante el cual va a hacer uso de las facultades

extraordinarias y, así mismo, convocar al Congreso, si no se hallare reunido, para que lo haga dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

71. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, los decretos legislativos que regulen materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, o en cualquier tiempo los decretos relacionados con materias de iniciativa de sus miembros; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA38

a. Consideraciones generales

72. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad, que impone la Carta Política ante situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no puede ser omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse, tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con el Texto

Superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero, en todo caso, sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

73. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas previstas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria como las garantías que no pueden ser suspendidas ni siquiera en situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

b. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

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

75. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres

exigencias básicas: (i) su suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros; (ii) su expedición en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) la suficiente motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

76. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

77. El juicio de finalidad39 se encuentra previsto en el artículo 10 de la LEEE40. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación o a impedir la extensión o agravación de sus efectos41.

79. El juicio de motivación suficiente47 ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de la fundamentación del decreto de emergencia, el Gobierno presenta razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas48. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas49, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”50.

80. El juicio de ausencia de arbitrariedad51 tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establecen medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las

facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.52 La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no afecten el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales53; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento54.

81. El juicio de intangibilidad55 parte del reconocimiento del carácter "intocable" de algunos derechos que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución, y 5 de la LEEE, no pueden ser suspendidos durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud de tales disposiciones y del derecho internacional de los derechos humanos, son derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

82. El juicio de no contradicción específica56 tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución ni los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia, esto es, el grupo de medidas descritas, entre otros, en los artículos 47 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, desmejorar los derechos sociales

de los trabajadores.

83. El juicio de incompatibilidad57, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

84. El juicio de necesidad58, 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 excepción59. La Corte ha señalado que este análisis 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 manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

85. El juicio de proporcionalidad60, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción constituyan respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

86. El juicio de no discriminación61, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE62,

exige verificar que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas63. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes o injustificados64.

EL CONTROL FORMAL DEL DECRETO 512 DE 2020

87. Los requisitos formales a los que se hizo referencia en la parte general fueron cumplidos a cabalidad al expedir el Decreto 512 de 2020 que, por este aspecto, se ajusta a los parámetros superiores, ya que:

– Está suscrito por el Presidente de la República, cuya firma se encuentra acompañada por la de cada uno de los miembros del gabinete ministerial, debiéndose aclarar que la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental firmó como encargada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyas funciones asumió en virtud del Decreto 443 del 20 de marzo de 2020 que la encargó de esa cartera durante la licencia concedida al titular.

– Corresponde a un desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional por el Decreto 417 de 2020, en el cual tiene su fuente, y fue expedido durante la vigencia del referido estado de excepción, puesto que data del 2 de abril de este año y la declaración correspondiente lo fue por treinta (30) días, conforme aparece en el decreto declaratorio de 17 de marzo de 2020.

– Una vez revisado el documento normativo se aprecia que el articulado está procedido por una amplia motivación en la que se da cuenta de las justificaciones de su expedición, de los

motivos en los que encuentran apoyo las medidas adoptadas, de la relevancia que tienen en las actuales circunstancias de crisis, de las finalidades perseguidas, de la necesidad de su adopción y de los vínculos que las conectan con los motivos determinantes de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El Decreto 512 de 2020

88. Conforme se acaba de señalar, el Decreto 512 de 2020 consta de una extensa motivación en la cual se alude a la declaración del estado de emergencia y a las razones que la ocasionaron, a las primeras incidencias que la expansión del contagio tuvo en el sistema de salud y de atención sanitaria, así como en la economía y a las posteriores repercusiones que han afectado distintos ámbitos sociales, con sus secuelas de desempleo, desprotección y agravamiento de la situación de personas y grupos que ya enfrentaban condiciones de vulnerabilidad o que empezaron a experimentarlas a causa de la crisis.

89. Después de describir distintas incidencias de la pandemia y de consignar datos procedentes de la Organización Internacional del Trabajo y de la declaración conjunta del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y de la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, se pasa a considerar la urgencia de contar con recursos adicionales y de ejecución inmediata para contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social, necesidad que tiene una barrera en las limitaciones presupuestales del orden territorial que impiden la asignación rápida y eficiente de los recursos e implican “una modificación normativa de orden temporal” que les permita a las entidades territoriales “realizar movimientos y operaciones presupuestales”, con el fin de dedicar los recursos a la atención rápida de las dificultades suscitadas por la crisis.

90. Los movimientos y operaciones que faciliten la disposición de los recursos y la rápida ejecución de las partidas ameritan la flexibilización de requisitos “en materia presupuestal” y

el correlativo fortalecimiento de “las facultades de las autoridades territoriales”, por lo cual el Decreto 512 de 2020 en su artículo 1º faculta a gobernadores y alcaldes para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y otras operaciones presupuestales a las que haya lugar, solo “para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.

91. El artículo 2º del decreto ahora sometido a examen establece la temporalidad de las facultades otorgadas y al efecto indica que únicamente podrán ejercerse durante el término que dure el estado de emergencia declarado, mientras que el tercero y último artículo, referente a la vigencia, prevé que “El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación”, acaecida el 2 de abril de 2020.

92. Conforme se desprende de la breve presentación que se acaba de efectuar, la medida adoptada en el Decreto 512 de 2020 se refiere a movimientos y operaciones presupuestales como adiciones, modificaciones y traslados que, además, pueden ser realizados por los gobernadores y alcaldes en sus respectivas entidades territoriales, porque el presidente de la República les ha otorgado esa facultad, con carácter extraordinario, para que la ejerzan en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto 417 de 2020.

Las modificaciones del presupuesto general de la Nación en los estados de excepción

93. En la anterior síntesis se encuentran condensados los elementos que ameritan una breve aproximación con el propósito de ofrecer un contexto al análisis de constitucionalidad que ahora se adelanta, a empezar por el trámite presupuestal cuyos componentes esenciales se encuentran en la propia Constitución, que en su artículo 150-11 le confiere al Congreso de la República competencia para “Establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”, mandato este concordante con el previsto en el artículo 345 superior, según

el cual “En tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos”, precisándose que no podrá hacerse “ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso”.

94. La preceptiva citada indica que el principio de legalidad del presupuesto ha sido establecido en el ordenamiento superior, como adicionalmente surge del artículo 346 que encarga al Gobierno de formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones para que el Congreso proceda a su estudio y aprobación “dentro de un marco de sostenibilidad fiscal” y en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como del artículo 352 que somete la programación, aprobación, modificación y ejecución presupuestal a la Ley Orgánica del Presupuesto que, de acuerdo el artículo 151 de la Carta, condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, cuando se trata, entre otros asuntos, de “las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones”.

95. En virtud del mencionado principio de legalidad, “en tiempo de paz” la facultad de modificar el presupuesto está atribuida al legislador y, por oposición a este postulado, se ha interpretado que durante aquellos periodos en que la paz resulta alterada, esa facultad puede ser trasladada al ejecutivo para que la ejerza sin intervención del Congreso, de manera excepcional y solamente en la medida indispensable para hacer frente a la alteración y para recuperar el orden perturbado.

96. Como se recuerda en la intervención de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, la interpretación que se desprende del contraste entre el manejo presupuestal en tiempos de paz y en épocas en que la paz sufre trastornos surgió a propósito del análisis del estado de conmoción interior y tuvo su fundamento en el ya citado artículo 345 de la Constitución, que enuncia los movimientos presupuestales que el legislador puede efectuar en tiempos de paz, operaciones que, según la jurisprudencia constitucional inicialmente sentada, a contrario

sensu “se encuentran autorizadas en la norma de normas para los tiempos de guerra”65. De esta manera, “si en tiempo de paz la facultad de modificar el presupuesto la tiene el Congreso, en tiempo de anormalidad -Estado de Conmoción Interior- también puede tenerla el Gobierno, solo que de manera excepcional, por habilitación que le hace la Constitución en el sentido de sustituir al legislador ordinario en el ejercicio de la función legislativa”66.

97. Tratándose de la Conmoción Interior, la LEEE, en su artículo 38, literal l) dispuso que durante ese estado de excepción el gobierno tiene la facultad de “Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal; o durante la vigencia de la conmoción, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos”, mientras que en el literal ll) del mismo precepto al gobierno se le otorga la facultad de “modificar el presupuesto”, lo cual, a juicio de la Corte, significa que del hecho de “que el artículo 346 exija que en tiempos de paz no se pueden percibir impuestos no incluidos en el presupuesto ni ingresos ni erogaciones no previstas en él, no se sigue que en tiempos de anormalidad institucional no existan mecanismos excepcionales de regulación de tales ingresos y gastos, pues la misma necesidad de superar las circunstancias que condujeron al derecho constitucional de excepción puede exigir también un manejo excepcional de las finanzas públicas”67.

98. El estado de excepción “involucra la alteración de la competencia para la generación de rentas y regulación de los gastos, pues ella se radica en el ejecutivo como una exigencia impuesta por la necesidad de tomar las medidas necesarias para la superación de la crisis que condujo a la declaratoria del estado de anormalidad institucional” e implica, adicionalmente, la modificación del presupuesto de ingresos y gastos a fin de generar los recursos necesarios para la atención de la crisis68, habiéndose entendido que también durante el Estado de Emergencia al Gobierno le asisten facultades para modificar el Presupuesto General de la Nación, pese a que al aludir a las atribuciones que pueden ser ejercidas durante la emergencia el artículo 47 de la LEEE “no se refirió expresamente a las reformas del presupuesto”, como en cambio sí lo hizo en el artículo 38 en relación con el

Estado de Conmoción Interior69.

99. La Corte ha interpretado que esa omisión no podía “llevar a concluir que el legislador haya querido deliberadamente privar al Ejecutivo de la facultad mencionada”, pues de haber sido así, tal tesis “implicaría afirmar que tampoco la declaración del Estado de Guerra trae consigo esta potestad para el ejecutivo”, dado que el artículo 25 de la citada Ley Estatutaria no la menciona tratándose del conflicto externo, de donde se desprende que “si la ley, expresamente, reconoce esta facultad en tratándose del Estado de Conmoción Interior, ella tiene que existir, implícita, en las amplísimas facultades generales propias del Estado de Guerra, y en las facultades del Estado de Emergencia”70.

100. La atribución de facultades para el manejo presupuestal al Gobierno durante los estados excepcionales encuentra justificación “en el hecho de que afrontar la perturbación del orden público para conjurar sus causas, demanda del Estado, como es de suponerlo, enormes gastos en relación con los cuales no se ha previsto apropiación alguna en el presupuesto”, debiéndose, entonces, fortalecer en relación con este aspecto “la capacidad de acción del Gobierno, para que pueda hacerle frente con éxito, a los desafíos que las situaciones de excepción comportan y restablecerle al país su clima de seguridad, de estabilidad institucional y de armonía social, seriamente amenazados por la perturbación del orden público”71.

101. Tratándose de la perturbación del orden económico y social, la Corte ha señalado que la modificación del presupuesto por parte del Ejecutivo responde al sentido y a los fines “de una institución como el estado de emergencia económica”, ya que la distribución de competencias que en materia presupuestal prevé el artículo 345 de la Carta tiene su cabal desarrollo “en tiempo de paz”, mas no ante “los apremios de una situación tan urgente que ha hecho necesaria la apelación a facultades extraordinarias” y en relación con la cual no resulta compatible “la aplicación de aquellas previsiones si de lo que se trata es de arbitrar recursos en forma inmediata y de aplicarlos efectivamente a los fines de contrarrestar los

hechos perturbatorios y la extensión de sus efectos”72.

102. Como lo indica la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga, la efectividad y la agilidad de la ejecución también justifican que en el estado de emergencia la posibilidad de modificar el presupuesto se atribuya igualmente al Gobierno, para que en tales situaciones “intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”73, propósito este que delimita la actuación del Ejecutivo, pues aun cuando asume facultades en relación con el manejo presupuestal, ello no significa que quede investido “de atribuciones abusivas que le permitan obrar caprichosamente, ya que la Constitución le establece prohibiciones y le traza límites, de tal suerte que solo puede adoptar decisiones que directa y exclusivamente estén encaminadas a conjurar la causa de las perturbaciones e impedir la extensión de sus efectos”74.

Presupuesto y autonomía de las entidades territoriales

103. Ahora bien, lo que ha sido considerado hasta aquí se refiere a la modificación del Presupuesto General de la Nación por el Ejecutivo nacional durante el Estado de Emergencia, pero, de acuerdo con lo indicado por la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, se debe tener en cuenta que, según el Decreto 512 de 2020, la atribución de facultades relacionadas con el manejo presupuestal a gobernadores y alcaldes respecto de los presupuestos departamentales y municipales, abre un interrogante acerca de la autonomía de las entidades territoriales que tiene evidentes manifestaciones en materia financiera y presupuestal.

104. Al respecto la jurisprudencia constitucional ha indicado que, aun cuando hay un núcleo de autonomía que siempre debe respetarse, tratándose de cuestiones financieras y presupuestales la injerencia nacional es mayor y, particularmente, en ejercicio de la potestad

legislativa, pues el Congreso tiene un margen más amplio para incidir en el ámbito territorial "siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto"75.

105. Que ello sea así se debe a que el artículo 334 superior le confiere al Estado la dirección general de la economía y a que está a cargo del legislador "trazar las políticas macroeconómicas de la Nación", cometido que no puede ser limitado en nombre de la autonomía de las entidades territoriales, ya que esta "se encuentra limitada por la mayor potestad de intervención del Legislador nacional en asuntos económicos", idea también reforzada por el artículo 287 de la Carta que somete la autonomía territorial a "los límites de la Constitución y de la Ley"76.

106. En efecto, el artículo 352 de la Constitución establece que la Ley Orgánica del Presupuesto regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, "su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar", lo que implica el otorgamiento de cierta fuerza vinculante al quehacer del legislador orgánico respecto de la actividad presupuestal de las corporaciones territoriales".

107. El Decreto 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, modera la comentada fuerza haciéndola compatible con el núcleo indisponible de la autonomía territorial, pues establece en su artículo 109 que "Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial".

108. La adaptación a las condiciones de cada entidad territorial prevista en el mismo Estatuto

Orgánico del Presupuesto advierte suficientemente acerca de que su incidencia en las cuestiones presupuestales de las entidades territoriales está matizada por la autonomía reconocida a departamentos, distritos y municipios, por su organización y por los preceptos constitucionales que contribuyen a perfilar esa autonomía también en materia presupuestal, ya que, conforme lo indica el Procurador General de la Nación, la Constitución les permite a las entidades territoriales expedir sus propias normas orgánicas. Así, el artículo 300-5 de la Carta establece que, por medio de ordenanzas, le corresponde a las Asambleas Departamentales "Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos" y, en relación con los distritos y municipios, el artículo 313-5 superior señala que a los concejos les corresponde "Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos".

109. Lo anterior está en plena armonía con lo previsto en el artículo 353 constitucional, de acuerdo con cuyas voces los principios y disposiciones para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto nacional "se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales", de lo cual se deduce que tales principios y disposiciones no tienen una inflexibilidad tal que dé al traste con la autonomía territorial, pero que deberán ser tenidos en cuenta por (i) las asambleas departamentales al ejercer la atribución contenida en los artículos 300-5 de la Constitución y 60-7 del Decreto 1222 de 1986 que las faculta para "expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales" y también por (ii) los concejos distritales y municipales que, según los artículos 313-5 de la Constitución y 32-9 de la Ley 136 de 1994, deben "Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo".

110. Es claro, entonces, que el principio de legalidad del gasto es aplicable a la aprobación y modificación de los presupuestos de las entidades territoriales, dado que el ya mencionado artículo 345 de la Constitución establece que en tiempos de paz no "podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas

departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto", norma esta concordante con lo previsto en los artículos 300.5 y 313.5 superiores que se acaban de mencionar.

111. Con fundamento en estos preceptos constitucionales, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado77 han señalado que en tiempos de paz "la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto" de los departamentos, municipios y distritos le corresponde a las corporaciones públicas de elección popular y, específicamente, a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales, mientras que en materia presupuestal las facultades de los gobernadores y alcaldes son, por regla general, de mera ejecución78.

112. Sin perjuicio de las precisiones que se efectúen en el acápite subsiguiente, es importante precisar, desde ahora, que los artículos 76 a 88 y 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se refieren al proceso para efectuar las modificaciones al presupuesto y prevén que (i) las modificaciones al presupuesto nacional, departamental, distrital y municipal pueden ser de cuatro tipos: adiciones, traslados, reducciones y aplazamientos y que (ii) en tiempos de paz estas modificaciones no pueden ser efectuadas por el ejecutivo, sino que deben ser aprobadas por los correspondientes órganos de representación popular, es decir, por el Congreso en el caso del presupuesto general de la Nación, por la respectiva asamblea tratándose del presupuesto departamental y por los concejos distritales y municipales, en el caso de los presupuestos de distritos y municipios. El ejecutivo únicamente puede realizar estas modificaciones (i) si recibe previa y expresa autorización de la corporación pública correspondiente y (ii) tratándose de los alcaldes en el supuesto previsto en el literal g) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Las modificaciones de los presupuestos de las entidades territoriales y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

113. En armonía con lo precedente, conviene mencionar que el artículo 80 del Estatuto Orgánico del Presupuesto le confiere competencia al Gobierno nacional para presentarle al Congreso “proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de deuda pública e inversión”. De acuerdo con el Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, de este artículo se desprende que “la facultad para realizar modificaciones al presupuesto [i.e. adiciones, traslados y demás] no corresponde al Ejecutivo nacional, departamental o municipal, sino al órgano legislativo nacional y, en el caso de los territorios, a las Corporaciones Públicas Administrativas de elección popular”.

114. Así lo corrobora el ya citado artículo 345 superior que, al señalar aquello que en materia presupuestal no procede “en tiempo de paz”, prevé que tampoco “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto”. La mención de las asambleas y de los concejos a propósito de lo que constitucionalmente está prohibido en tiempo de paz, advierte que si se sigue la interpretación a la cual se ha hecho referencia al inicio, en tiempos de “no paz” y, en particular, durante el Estado de Emergencia podrán hacerse gastos públicos no decretados por el Congreso, las asambleas o los concejos e igualmente será posible transferir créditos a objetos no previstos “en el respectivo presupuesto”.

115. Tiene sustento lo anterior en que la Corte ha considerado que el principio de legalidad en materia presupuestal también tiene uno de sus fundamentos en el citado inciso del artículo 345 superior, por lo cual la adopción de los presupuestos departamentales, distritales y municipales por asambleas y concejos también forma parte del referido principio de legalidad, complementado por los artículos 346 y 347 de la Carta79 que, respectivamente, se refieren a la formulación por el gobierno del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que será presentado ante el Congreso y a la posibilidad de que cuando los ingresos

legalmente autorizados no sean suficientes “para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”.

117. Conforme lo ha reconocido la Corte, el presidente de la República es el único titular de los poderes extraordinarios surgidos al amparo de la declaración de un estado excepcional como el de la emergencia y, en ese sentido, el artículo 215 de la Constitución establece que, en virtud de la declaración de emergencia, “podrá el presidente dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”.

118. En el caso del Decreto 512 de 2020 el presidente de la Republica se limita a otorgarles a los gobernadores y alcaldes la facultad para realizar movimientos y operaciones presupuestales, lo cual, a juicio de la Corte se acompasa con el respeto al núcleo esencial de la autonomía territorial, dado que los presupuestos que tendrían que modificarse son los aprobados por asambleas y concejos. En la motivación del decreto bajo examen se precisa que la autorización se les otorga temporalmente “a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluidas las adiciones presupuestales debidamente soportadas, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Resulta del todo pertinente anotar aquí que las facultades establecidas en los literales l) y ll) del artículo 38 de le LEEE, referentes a la imposición de contribuciones fiscales o parafiscales y a la modificación del presupuesto durante los estados de excepción “solo pueden ser atribuidas al presidente, a los ministros, a los gobernadores y a los alcaldes”, conforme reza el parágrafo 2º del mismo artículo 38, de cuyo tenor surge que estas facultades pueden ser ejercidas por gobernadores y alcaldes siempre que se encuentren investidos expresamente de este tipo de facultades.

119. La referencia a la eficiente disposición de los recursos llama la atención sobre otro aspecto afín a la preservación durante la emergencia del reducto de autonomía que en materia tributaria y presupuestal debe respetársele a las entidades territoriales. El referido aspecto tiene que ver con las particularidades de la actual crisis que, con el paso del tiempo, involucra más facetas y cambia de configuración, de modo que es difícil delimitarla y tenerla como un hecho definitivamente ocurrido, fuera de lo cual sus manifestaciones no se presentan de manera uniforme en todos los lugares, lo que torna difícil imponer un criterio unificado para su tratamiento desde el nivel central y aconseja la búsqueda del concurso de las autoridades que, por su cercanía a los territorios, estén en mejores condiciones para apreciar cómo impacta la pandemia en los lugares bajo su responsabilidad y cómo debe atenderse la crisis de conformidad con la específica forma de su manifestación en cada lugar. En términos que se acompasan con la eficiencia requerida en estos casos, la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá ha puntualizado que son los mandatarios locales, además del Gobierno nacional, los llamados a fortalecer en sus territorios la capacidad de atención en salud, servicios sociales y demás aspectos derivados de la emergencia económica.

120. Ahora bien, es importante precisar que bajo un estado excepcional "al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción" 80.

121. La generación de créditos adicionales a los inicialmente incorporados al presupuesto "implica nuevas apropiaciones que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto" para dar lugar a nuevas rentas, mientras que los traslados tienen lugar siempre que, "sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se deciden en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales", hipótesis en la cual "se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y,

correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto”81.

122. Hecha la anterior precisión es menester indicar que tratándose de las modificaciones presupuestales en las entidades territoriales, el Decreto 512 de 2020 confiere una facultad general que podrá ser ejercida por gobernadores y alcaldes, por lo cual el control material que se emprende se limita a lo efectivamente dispuesto en la normatividad examinada, a diferencia de lo que acontece cuando, por ejemplo, mediante un decreto legislativo de desarrollo el presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto u ordena un traslado presupuestal, pues son esas medidas en concreto las que deben ser examinadas en ejercicio del control de constitucionalidad que le atañe a la Corte.

123. Así las cosas, las medidas específicas que gobernadores y alcaldes adopten al ejercer la facultad conferida en el Decreto 512 de 2020 no serán objeto de análisis por la Corte, lo que no equivale a la total ausencia de controles, porque podrán activarse los judiciales, fiscales y disciplinarios correspondientes y, en el orden político, los que conciernen a asambleas y concejos, ya que las corporaciones territoriales de representación popular conservan la plenitud de sus competencias, sin perjuicio de las que en materia presupuestal el decreto objeto de control le atribuye a gobernadores y alcaldes.

El parámetro de validez constitucional y el régimen presupuestal de excepción establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto

124. Finalmente, por lo que concierne a esta parte inicial y antes de emprender el control material con base en los juicios más arriba reseñados, resta indicar que, de conformidad con decantada jurisprudencia, tratándose de los decretos expedidos en desarrollo del Estado de Emergencia el parámetro de validez constitucional de la medida de excepción está conformado por la Constitución y, en especial, por (i) las condiciones previstas en el artículo

215 de la Carta, (ii) los requisitos que a dichos decretos impone la LEEE y (iii) las normas ratificadas por el Congreso “que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estado de excepción, las cuales prevalecen en el orden interno, por mandato expreso del artículo 93 C. P.”82, componentes todos estos que, para el caso, integran el bloque de constitucionalidad.

125. Aunque la Sentencia C-146 de 2009 de la que se extrae la cita precedente se ocupa de un decreto contentivo de modificaciones al presupuesto general de la Nación, no menciona entre los componentes del parámetro de validez al Estatuto Orgánico del Presupuesto que en la Intervención de CODHES se reclama como integrante de ese parámetro, mediante cita de la Sentencia C-148 de 2003, en la que ciertamente se admite que opera como tal pero sólo respecto de las modificaciones presupuestales durante los estados de excepción.

126. En efecto, en la comentada decisión la Corte puntualizó que los principios del sistema presupuestal deben ser observados, pues todo estado de excepción es “un estado de legalidad, en el cual los pilares que fundan el ordenamiento jurídico no pueden ser modificados por el ejecutivo en uso de tales facultades” y, a reglón seguido, agrega que los artículos 83 y 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto contienen previsiones normativas “que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de principios propios de tal estatuto, en especial el de legalidad”, bajo el entendido de que “estos preceptos definen al decreto que declara el estado de excepción como la fuente del gasto público, lo que entra en concordancia con los principios constitucionales aplicables a la ley de apropiaciones y contenidas en el artículo 346 Superior, como es la obligación de sustentar cada partida, entre otras causas, en “un gasto decretado conforme a ley anterior”83.

127. Adicionalmente la Corte indicó que “el objeto de los decretos legislativos bajo estudio es incluir las rentas extraordinarias que se hayan decretado, como los gastos generados por la ejecución de las labores tendientes al restablecimiento del orden público, dentro del

presupuesto, actividad que no es más que el acatamiento del principio de universalidad contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico”84.

128. Para esta Corporación los artículos del Decreto 111 de 1996 que han sido citados operan plenamente tratándose de las modificaciones presupuestales que en ejercicio de la facultad contemplada en el Decreto 512 de 2020 efectúen los gobernadores y los alcaldes, debiéndose tener por fuente del gasto público al decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para asegurar así, también en el orden territorial, el principio de legalidad presupuestal bajo el estado de excepción, así como el principio de universalidad.

139. Además, el esquema adicional de las rentas y gastos públicos está complementado por la exigencia, prevista en el artículo 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, de que toda modificación operada en el presupuesto general de la Nación durante el estado excepcional debe ser informada al Congreso de la República dentro de los ocho días siguientes o a la iniciación del periodo de sesiones “y esto no solo para los efectos del control político inherente al derecho constitucional de excepción sino también para que ‘pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia’, según lo señala el artículo 38, literal ll), de la Ley 137 de 1994”85.

130. No sobra advertir que la anterior previsión también opera respecto de las modificaciones presupuestales que, con base en el Decreto 512 de 2020, se hagan en los presupuestos de las entidades territoriales y, por lo tanto, el informe deberá ser presentado a las asambleas y los concejos para efectos del control político y para el estudio de la derogación o de la modificación de la medida adoptada por los gobernadores y los alcaldes, quienes también están sometidos al mandato del artículo 350 de la Constitución, de acuerdo con el cual “Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”, enunciado este que ha sido reconocido como límite a las modificaciones presupuestales que tienen lugar durante el

estado de emergencia86.

El control material del Decreto 512 de 2020

131. Procede ahora adelantar el control material del decreto que ocupa la atención de la Corte y para ello se requiere emprender el examen de su contenido, de conformidad con los distintos juicios que han sido caracterizados en la primera parte de estas consideraciones y de los cuales el primero es el de finalidad, encaminado a establecer si las medidas adoptadas en la normatividad que desarrolla un estado excepcional están encaminadas a enfrentar las causas determinantes de la correspondiente declaración y a impedir que sus efectos se extiendan.

132. De las incidencias negativas que en distintos ámbitos y sectores tiene la rápida difusión del COVID-19 ya da cuenta el Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en cuya motivación se aborda, en primer término, lo referente al sistema de salud pública llamado a garantizar la protección y, por lo tanto, a asumir los costos de las atenciones que, de acuerdo con las proyecciones tienden al incremento, así como a ligarse con las perturbaciones económicas consecuentes que, a su turno, se vinculan con otros trastornos de índole social en una intrincada red característica de esta crisis, signada, además, por la incertidumbre que rodea su rápida evolución en medio de diagnósticos sobre su potencial agravamiento.

133. Respecto de los trastornos económicos y sociales generados por la pandemia, en la motivación del decreto declaratorio se alude, entre otros factores, a las dificultades de empresarios y trabajadores, a la desmejora en la calidad del empleo y a su pérdida, a la situación de las personas imposibilitadas para adelantar las actividades de las que a diario derivaban el sustento propio y el de sus familias y a la consiguiente caída en los ingresos que sume en condiciones de vulnerabilidad a amplios sectores de la población y agrava las circunstancias de quienes ya eran vulnerables antes de que iniciara la crisis.

134. La magnitud de la perturbación que también tiene carácter internacional concita a sumar los esfuerzos de las personas, de las empresas y del gobierno que tiene el desafío de atender en diversos escenarios las necesidades surgidas de la pandemia y, a la vez, de afrontar un desequilibrio fiscal que debe ser superado con prontitud mediante la adquisición de recursos adicionales que puedan ser aplicados de inmediato a la protección del sector salud, a la promoción de la industria y el comercio del país y a absorber las pérdidas económicas y de la fuerza laboral afectada por la pandemia.

135. En el orden presupuestal el decreto declaratorio anuncia que tendrán que adoptarse medidas extraordinarias autorizadas por el estado excepcional declarado y dada la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ordinarios contemplados en el Decreto 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se indica que se recurrirá a las facultades del estado de emergencia para dictar decretos con fuerza de ley “que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid 19” y fortalecer las acciones correspondientes con miras a su superación.

136. El fortalecimiento de las acciones y especialmente de las de carácter presupuestal para conjurar los efectos de la crisis también compromete a las entidades territoriales y a sus respectivos presupuestos, conforme lo pone de presente la motivación del Decreto 512 de 2020 que se remite a las consideraciones generales vertidas en el decreto declaratorio, aporta datos más actuales acerca de la incidencia de la crisis y llama la atención sobre la indispensable obtención de “recursos adicionales a los disponibles” que “puedan ejecutarse en forma inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID-19”.

137. En el contexto así trazado, el decreto sub examine se refiere a las “limitaciones

presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020”, motivo por el cual se justifica introducir “una modificación normativa de orden temporal”, consistente en autorizar “a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluidas las adiciones presupuestales debidamente soportadas, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

138. Los movimientos y operaciones que le son autorizados a las entidades territoriales comportan “la flexibilización” de los requisitos que en materia presupuestal prevé el Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, aplicable a la ejecución de recursos por las entidades territoriales, cuyas facultades requieren de un fortalecimiento que facilite “la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos”.

139. Del recuento precedente surge con nitidez que la medida que consiste en facultar a los gobernadores y alcaldes “para realizar las adiciones, modificaciones traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar” satisface las exigencias del juicio de finalidad, por cuanto se orienta a conjurar las causas determinantes de la declaración del estado de emergencia y a impedir que sus efectos se extiendan o se agraven” y esto de conformidad con un itinerario que permite vincular a este instrumento específico con los motivos expuestos en el decreto declaratorio.

140. Al realizar el juicio de conexidad material la Corte Constitucional explora en la relación que pueda existir entre las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo y las causas en las que tiene su origen la declaración del estado excepcional del que se trate.

141. Ese análisis se efectúa desde una perspectiva externa, dirigida a indagar sobre el

vínculo entre el decreto legislativo estudiado y la declaración de la emergencia y también desde una perspectiva interna, con el propósito de evidenciar el nexo entre las medidas tomadas y la motivación del respectivo decreto.

142. La previa realización del juicio de finalidad aporta la base para adelantar el de conexidad material, pues no en vano entre las dos clases de escrutinio existe una evidente afinidad que facilita establecer la relación de la facultad para efectuar movimientos presupuestales conferida por el decreto bajo análisis a los alcaldes y gobernadores con las causas generadoras de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, motivos ya enunciados en el decreto declaratorio en el que fue destacada la grave incidencia de la vertiginosa expansión del coronavirus en el sistema de salud y en el plano económico, así como el rampante avance de sus efectos nocivos en muy variados sectores sociales.

143. En el Decreto 417 de 2020 se anunció la adopción de las medidas que con el paso del tiempo se tornaran indispensables, habida cuenta de que “en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por lo tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”. Sin embargo, en materia presupuestal de modo general se anticipó la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos por el Decreto 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto y, en consonancia con ello, se hizo mención explícita de la urgencia de adoptar medidas extraordinarias también en el ámbito presupuestal.

144. El Decreto 512 de 2020 concreta lo que alcanzó a preverse al momento de declarar la emergencia económica y lo hace en un doble sentido, ya que, de una parte, se especifica que en forma extraordinaria y temporal procede efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar y, de otro lado, la realización de esos movimientos en el presupuesto y la ejecución pronta y eficaz de los recursos se circunscribe al ámbito territorial, dado que la correspondiente facultad le es otorgada a los gobernadores y a los alcaldes.

145. Que la flexibilización de los trámites presupuestales alcance al orden territorial es cuestión justificada por la ya comentada particularidad con la cual los efectos de la pandemia se presentan en los diferentes lugares del territorio nacional, lo que, a su vez, implica diversidad en los sectores, ámbitos y grupos de personas que, en uno y otro sitio, sean seleccionados para brindarles atención prioritaria con cargo a los recursos obtenidos de las operaciones presupuestales que se lleven a cabo en ejercicio de la facultad conferida a los mandatarios locales.

146. La distinta manera de experimentar la crisis y de dar respuesta a las variadas problemáticas suscitadas en cada departamento o municipio contribuye a darle expresión a la autonomía de las entidades territoriales que, lejos de desaparecer o de resultar resquebrajada, mantiene un importante espacio aun en medio de la crisis, sin que por ello se desvertebre la unidad de la República, conforme lo demuestra la conexión material que, sin mayor esfuerzo, se percibe entre una medida específica llamada a operar en el ámbito local y las causas que condujeron a declarar la emergencia económica en todo el territorio nacional.

147. El nexo establecido entre el tratamiento concreto propiciado por el Decreto 512 de 2020 y los motivos generales que desencadenaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica satisface con amplitud las exigencias del juicio de conexidad material desde la perspectiva externa y basta prolongar esa línea que ha sido retomada en la motivación del decreto ahora analizado hacia su articulado que contempla y delimita territorial y temporalmente la facultad concedida a los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal, para concluir que también queda superado el juicio de conexidad material desde el punto de vista interno.

148. En efecto, la motivación del Decreto 512 de 2020 da cuenta de que “como resultado de

los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata", a lo cual se añade que las limitaciones presupuestales presentes en el orden territorial dificultan "la asignación eficiente y urgente de los recursos", por lo cual se requiere adoptar la medida extraordinaria consistente en conferirle a gobernadores y alcaldes la facultad para efectuar, en sus respectivas entidades territoriales, los movimientos presupuestales previstos en el artículo 1º y durante el lapso establecido en el artículo 2º.

150. Del modo indicado la apreciación de las circunstancias comprende las cifras actualizadas de contagiados y fallecidos, los criterios de la Organización Internacional del Trabajo referentes a la incidencia negativa de la pandemia en el mercado laboral, el concepto del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y de la directora del Fondo Monetario Internacional acerca de las preocupantes consecuencias económicas y financieras y de la alta vulnerabilidad de empresas, personas y hogares, así como la evaluación de la escasez de los recursos disponibles y de la necesidad de conseguirlos y ejecutarlos inmediatamente para afrontar la crisis desatada.

151. En el contexto así trazado se insertan las consideraciones atinentes a "las limitaciones presupuestales" que en las entidades territoriales "impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos" y se demuestra la necesidad de removerlas transitoriamente para facilitar la actuación directa de los gobernadores y de los alcaldes destinada a acopiar los recursos, sin tener que acudir a las asambleas y a los concejos a desarrollar los trámites ordinarios que tienen el efecto de retrasar la disposición de los recursos y de entorpecer su ejecución que, para ser eficaz, debe ser acorde con la velocidad adquirida por la pandemia.

152. El recorrido que va desde lo general a lo específico es demostrativo de una adecuada

apreciación de las circunstancias que rodean la crisis y de la evolución de sus repercusiones que imponen enfrentarla con instrumentos útiles y en los espacios en donde despliegue sus efectos desfavorables, todo lo cual explica que el ámbito señalado para la implementación de la medida prevista en el Decreto 512 de 2020 sea el territorial y que, por consiguiente, la facultad de ordenar los movimientos y operaciones presupuestales haya sido puesta en manos de los gobernadores y de los alcaldes.

153. En relación con este juicio falta anotar que no era indispensable consignar motivaciones adicionales, porque la facultad conferida a los mandatarios locales para incidir de manera directa en el manejo presupuestal correspondiente a sus respectivas entidades territoriales no comporta limitaciones de derechos fundamentales y, en cambio, el efecto podría ser el contrario si la ejecución de los recursos obtenidos gracias a las operaciones presupuestales autorizadas alcanza a repercutir favorablemente en algunos de esos derechos que hayan podido resultar afectados por la crisis.

154. Es importante mencionar aquí que en la intervención que CODHES allegó a estas diligencias se echa de menos una motivación que dé cuenta de la protección indispensable del gasto público social que debe ser garantizado durante la pandemia y que podría resultar afectado por las modificaciones presupuestales, afectación que también sufrirían los programas destinados al cumplimiento de políticas públicas obligatorias como las dirigidas a la protección de las víctimas del conflicto armado, a la protección de las personas en riesgo excepcional y la implementación del acuerdo de paz como Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción Territorial o los Planes de Acción para la Transformación Nacional y todas las medidas orientadas hacia los sujetos de especial protección.

155. Al respecto se debe mencionar que las facultades extraordinarias radicadas en el Presidente de la República en razón del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica tienen el propósito de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos y deben referirse

a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, lo que acota el ámbito decisorio del Ejecutivo que no está obligado a proveer exhaustivamente sobre todo tipo de materias o sobre aquellas que pudieran tener alguna relación con las medidas estrictamente orientadas a atender la crisis, pues por esa vía se involucrarían muchas cuestiones que desbordarían el marco del estado excepcional y le conferirían un poder exorbitante al Ejecutivo nacional.

156. La Corte respeta el criterio de la entidad interviniente y no desconoce su preocupación, pero advierte que en términos de protección no se trata de separar sectores o sujetos o de asegurar el amparo de unos en detrimento de otros, sino de procurar la atención de todas las situaciones y de distinguir los conceptos por los cuales se es merecedor de especial protección. A las situaciones merecedoras de protección que ya se habían evidenciado en el país y tenido la respuesta jurídica correspondiente se suma ahora la crisis generada por la expansión del nuevo coronavirus que profundiza la vulnerabilidad de distintos sectores e introduce otros motivos de protección, a lo cual se pretende dar una respuesta mediante el ejercicio de los poderes extraordinarios propios del estado de emergencia que, en consecuencia, deben enfocarse a atender esta específica crisis y a procurar la ayuda necesaria a los sectores, grupos o personas que resulten afectados por la expansión de la pandemia.

157. Una eventual inconstitucionalidad del decreto revisado por no haber tenido en cuenta otros sectores o por haber omitido pronunciarse sobre ellos dejaría desprotegidos a los afectados a causa de la crisis actual, simplemente por no formar parte de grupos que ya son merecedores de protección en razón de motivos distintos a los generadores del estado de emergencia. Nótese que el estado excepcional fue declarado en la totalidad del territorio y que no en todos los lugares de la geografía nacional residen personas merecedoras de protección por causas como el conflicto armado o por otras circunstancias similares y que, sin embargo, la actual pandemia, que tiene connotaciones universales, se cierne como un riesgo sobre todas las personas y, prácticamente, en todos los lugares del territorio nacional. La inconstitucionalidad que llegara a pronunciarse en nombre de la protección a grupos o

personas que tradicionalmente han sido merecedores de especial protección dejaría expuestas al riesgo a las personas cuya vulnerabilidad se ha profundizado a raíz de esta crisis o que en razón de ella han caído en situación de manifiesta debilidad.

158. Ciertamente tampoco se trata de proteger a grupos o personas afectadas por la pandemia a costa de otros grupos o personas a las que se les retiraría toda protección, lo cual indica que es inevitable mantener los diferentes programas de protección, así como distinguir entre ellos e identificar las variadas razones que los justifican. Es de reconocer, además, que en una misma persona o grupo pueden concurrir varios factores de desprotección y entre ellos los sobrevenidos a causa de la rápida expansión del coronavirus.

159. En tales casos, la atención que se brinde tendrá que hacerse de acuerdo con los programas diseñados para atender cada situación, habida cuenta de que la protección dispuesta en favor de los afectados a causa del nuevo coronavirus no supone la suspensión de programas que obedezcan a otros motivos de vulnerabilidad que también deben ser atendidos. Es de señalar que los gobernadores y los alcaldes se encuentran en las mejores condiciones para evaluar la situación en sus respectivos territorios y que cualquier omisión injustificada podrá ser investigada y sancionada de la forma como esté previsto en el ordenamiento jurídico, pues el margen de apreciación, lejos de favorecer o premiar la irresponsabilidad, potencia la responsabilidad con que se debe actuar.

160. En relación con este punto resta señalar que el gasto público social no queda en situación de desprotección, porque la emergencia económica no puede afectarlo. Así surge del artículo 350 superior, de conformidad con el cual la “ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esta naturaleza”, a lo que agrega que “excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”, criterio que el artículo 366 de la Carta extiende a departamentos y municipios, al indicar que “en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público

social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

161. La ausencia de limitaciones a los derechos fundamentales permite sostener que la normatividad analizada no desmantela el Estado de Derecho cuyo mantenimiento es el objeto del juicio de ausencia de arbitrariedad que, por lo tanto, resulta satisfecho por la medida establecida en el Decreto 512 de 2020, pues no implica suspensión o vulneración de derechos de rango fundamental, tampoco interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni entraña supresión o modificación de las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

162. Así pues, aunque la facultad concedida a los gobernadores y a los alcaldes para que puedan proceder directamente a efectuar operaciones presupuestales en las entidades territoriales a su cargo es una medida extraordinaria, tal carácter es conciliable con la vigencia del Estado de Derecho instituido por la Carta, lo cual corrobora que las situaciones excepcionales que ameritan la adopción de medidas que permitan responder eficazmente a la insuficiencia de los mecanismos ordinarios son regladas y están sometidas a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

163. En concordancia con las conclusiones a las que se ha llegado a propósito de los anteriores juicios, cabe afirmar que en este caso también queda superado el juicio de intangibilidad, por cuanto los derechos que, de conformidad con los artículos 93 y 214 superiores, tienen como rasgo característico el de no poder ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción no sufren restricción susceptible de ser atribuida al otorgamiento a gobernadores y alcaldes de una facultad que los habilita para realizar directamente operaciones presupuestales en sus respectivas entidades territoriales y, por lo tanto, dentro del ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

164. Así se desprende del contraste de la medida tomada mediante el Decreto 512 de 2020

con cada uno de los derechos intangibles enlistados en la primera parte de estas consideraciones, debiéndose anotar, adicionalmente, que tampoco resultan restringidos los instrumentos judiciales dispuestos para su protección. En otros términos, tanto los derechos intangibles como los mecanismos judiciales que los garantizan permanecen incólumes y eventualmente podrían reportar algún beneficio derivado de la ejecución inmediata de los recursos obtenidos de los movimientos presupuestales realizados, si acaso hubieran sido afectados por cualquiera de las repercusiones de la crisis.

165. Mediante el juicio de no contradicción específica la Corte Constitucional verifica que las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no sean contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales, que se ajusten al marco de actuación correspondiente al Ejecutivo en el estado de emergencia y especial énfasis se hace en que no comporten desmejora de los derechos sociales de los trabajadores.

166. Conforme fue considerado a propósito del examen de constitucionalidad del Decreto 461 de 2020 que les otorga a los gobernadores y alcaldes facultades para reorientar rentas de destinación específica y para reducir las tarifas de los impuestos de departamentos y municipios, en estos casos genera inquietud lo concerniente a la autonomía de las entidades territoriales que se cree vulnerada por la intervención del presidente de la República para conceder las facultades y por la pretermisión de los trámites que ordinariamente deben cumplirse en las asambleas y en los concejos.

167. Conforme quedó anotado en la parte general relativa a las modificaciones presupuestales durante estados excepcionales como el de emergencia, quien está revestido de las facultades extraordinarias derivadas de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica es el Presidente de la República y, por lo tanto, a él le corresponde tomar las medidas de desarrollo, pues la Constitución no le autoriza para que comparta o delegue el ejercicio de los poderes propios del estado de excepción.

168. La autorización dada a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales necesariamente tenía que provenir del presidente de la República y como medida extraordinaria, además por una razón adicional consistente en que los gobernadores y los alcaldes no tienen, conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto, facultades que les permitan modificar directamente los presupuestos de sus entidades territoriales, ni pueden atribuírselas so pretexto de que haya sido declarado un estado excepcional como el de emergencia, pues, se reitera, las facultades extraordinarias surgidas al amparo de un estado de excepción le corresponden al presidente de la República.

169. Que la realización de las operaciones presupuestales específicas corresponda a los gobernadores y alcaldes, en cuanto autoridades locales de elección popular directa, son circunstancias indicativas de que el Decreto 512 de 2020 preserva la autonomía de las entidades territoriales aún durante la emergencia económica declarada, propósito que, además, se desprende de la motivación, en la cual claramente se indica que se autoriza temporalmente “a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales”.

170. Sin embargo, desde el punto de vista de la autonomía, todavía aqueda pendiente lo relativo a la pretermisión de los trámites conducentes a la modificación del presupuesto por las asambleas departamentales y los concejos municipales.

172. En la atención a esas necesidades también se evidencian las particularidades locales, pues, como se ha sostenido, la pandemia y sus efectos se manifiestan de diverso modo en las entidades territoriales y, en concordancia con las circunstancias propias de cada una, los mandatarios seccionales pueden decidir sobre las modificaciones presupuestales y sobre la aplicación de los recursos de ellas obtenidos, debiéndose hacer énfasis en que a asambleas y

concejos les corresponde ejercer el control político y en que hay controles de otro tipo que deben ejercerse sobre la actuación de alcaldes y gobernadores, ya limitados por el Decreto 512 de 2020 a ejercer la facultad que se les concede solo para enfrentar las causas determinantes de la declaración del estado de emergencia y de manera transitoria. Al respecto conviene reiterar que el uso que los gobernadores y los alcaldes hagan de las facultades otorgadas está sujeto, de una parte, al control automático de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, de la otra, al control político de las respectivas corporaciones públicas de elección popular, sin que pueda soslayarse el control fiscal en los términos del artículo 267 de la Carta y el control ejercido por la Procuraduría General de la Nación, en los términos del artículo 277 superior.

173. A propósito de los límites que se han enunciado, importa precisar que el aserto precedente responde a las inquietudes planteadas en la intervención de CODHES, según las cuales la actuación de los gobernadores y alcaldes es concebida con tal grado de discrecionalidad que no tendría control de ninguna índole, porque el Decreto 512 de 2020 no previó un esquema que permita revisar las actuaciones realizadas con base la facultad que concede.

174. Conforme quedó consignado en la parte introductoria de estas consideraciones, existe un principio de legalidad presupuestal relativo a las modificaciones presupuestales operadas a raíz de un estado de emergencia87, pues, aun cuando excepcional, comporta una situación sometida al derecho que en estos casos prevé la remisión al Congreso y, en el nivel territorial, a las asambleas y concejos de las modificaciones operadas en los respectivos presupuestos para efectos del control político y de la decisión acerca de su eventual modificación. Adicionalmente resulta de interés anotar que el estado excepcional solo compromete lo estrictamente indispensable y que lo demás se rige por las disposiciones ordinarias, de modo tal que, fuera de la autorización para omitir la intervención de las asambleas y de los concejos en el trámite de las modificaciones presupuestales, nada más se somete al régimen excepcional.

175. Ahora bien, en la parte preliminar de estas consideraciones se hizo referencia, además, al artículo 345 superior que para el “tiempo de paz” prohíbe “percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos”, a lo que añade que tampoco “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

176. El motivo de esta cita radica en que, por oposición a la expresión “tiempo de paz” en el que rigen las prohibiciones mencionadas, se ha interpretado que en tiempos de “no paz” es posible efectuar los movimientos presupuestales que no están permitidos cuando no existe alteración del orden público económico o político. Con base en esta interpretación bien pronto la jurisprudencia admitió que es viable la modificación del presupuesto por el ejecutivo durante la emergencia económica, ya que si se inhibiera esta posibilidad se limitaría el sentido del mencionado estado de excepción que, por sus características, requiere del rápido acopio de recursos antes apropiados para fines distintos, así como de la inmediata ejecución que tardaría demasiado si se espera a que se surta el trámite en el Congreso.

177. Llama la atención que las prohibiciones previstas para tiempos de paz también incluyan la de hacer gastos públicos no decretados por el Congreso, las asambleas o los concejos, pues si se sigue la interpretación destacada en el párrafo anterior esas operaciones pueden acometerse en tiempos de “no paz” y por supuesto, bajo un estado de emergencia económica, a lo que se debe añadir que la referencia a las asambleas y los concejos advierte acerca de que en relación con el presupuesto aprobado por estas corporaciones también es posible hacer modificaciones en estados de excepción, siempre que gobernadores y alcaldes cuenten para ello con la debida autorización. En relación con este punto interesa precisar que las autorizaciones conferidas a gobernadores y alcaldes no se refieren específicamente a competencias que la Constitución hubiere atribuido a las corporaciones político-administrativas de elección popular, pues no se trata de facultades para expedir los

presupuestos. Las medidas previstas en el decreto legislativo objeto de control hacen referencia a autorizaciones para “modificar” los presupuestos, lo cual presupone que las corporaciones político-administrativas de elección popular previamente han expedido los respectivos presupuestos en ejercicio de sus competencias constitucionales.

178. En las anotadas condiciones es evidente que el Decreto 512 de 2020 no contradice los artículos 305-5 y 315-5 de la Constitución que establecen la facultad de las asambleas y de los concejos para dictar el presupuesto anual de las respectivas entidades territoriales, conforme ha sido destacado en la parte general e introductoria a estas consideraciones.

179. Un entendimiento contrario llevaría a concluir que durante un estado de excepción, y el de emergencia en particular, únicamente se podría modificar el presupuesto general de la nación y solo se podría omitir el paso por el Congreso de la República, pero no el trámite en asambleas y concejos. En armonía con la autonomía territorial está la coordinación de los distintos niveles que, con más apremio, ha de concretarse en una situación de emergencia y habida cuenta de que ese estado excepcional se ha declarado para todo el territorio nacional, por lo cual las medidas deben implementarse en la totalidad del espacio territorial y atendiendo las manifestaciones que en cada lugar tenga la pandemia.

180. No sobra repetir que una de las expresiones de la mayor posibilidad de intervención del nivel central y particularmente del legislador en la autonomía de las entidades territoriales es la aplicación, en lo pertinente, de las disposiciones y de los principios que rigen el proceso presupuestal de la Nación a las entidades territoriales “para la elaboración, ejecución y aprobación de su presupuesto”, conforme reza el artículo 353 constitucional y, adicionalmente, interesa advertir que, en virtud del artículo 352 superior, la Ley Orgánica del Presupuesto también regula lo concerniente a la programación, modificación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

181. En el régimen constitucional vigente, no obstante la mayor penetración del nivel central y del legislador en la autonomía de las entidades territoriales en el caso de los asuntos tributarios y presupuestales, no se trata de oponer sino de coordinar los distintos niveles, ya que, por fuerte que sea la intervención, siempre se debe mantener el núcleo esencial de la autonomía territorial. Así las cosas, conforme lo indicó la Corte en otra oportunidad, “En cualquier caso hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos”, razón por la cual “generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes”, sino que, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”88.

182. Los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación cobran gran relieve en situaciones excepcionales como la que ha determinado la declaración del estado de emergencia y, por ello, no sería de recibo que pudiendo el Ejecutivo nacional modificar el presupuesto General de la Nación para atender la crisis, tal modificación resultara absolutamente vedada para los gobernadores y alcaldes que enfrentan diversas manifestaciones de la crisis en sus respectivas entidades territoriales e igualmente una escasez de recursos que debe ser superada para poder responder urgentemente a las connotaciones locales de la pandemia.

183. Junto a los principios mencionados importa también hacer referencia al de solidaridad, llamado a jugar un importante papel en una situación crítica que compromete el ámbito nacional y también el territorial. A propósito de este principio de solidaridad interesa precisar que la medida examinada no comporta desmejora en los derechos sociales de los trabajadores, quienes, por el contrario, podrán resultar beneficiados por la ejecución de los recursos arbitrados, toda vez que la crisis ha afectado el empleo, las oportunidades laborales y la calidad del trabajo.

184. En razón del juicio de incompatibilidad se ejerce un control sobre el Presidente de la República, quien en caso de suspensión de leyes por incompatibilidad con el estado de excepción declarado debe hacer manifestación expresa de las razones que sustentan la incompatibilidad y, desde luego, de los ordenamientos normativos que son antagónicos con el estado excepcional.

185. Aunque prima facie pudiera pensarse que el Decreto 512 de 2020 es incompatible con artículos como el 60.7 del Decreto 1222 de 1986 que alude a la competencia de las asambleas para expedir el presupuesto anual de rentas y gastos de los departamentos o como el 32.9 de la Ley 136 de 1994 que se refiere a la atribución de los concejos para dictar las normas del presupuesto y expedir cada año el presupuesto de rentas y gastos, es menester señalar que las facultades privativas que en materia presupuestal tienen las corporaciones de representación popular en razón de lo dispuesto en la Constitución, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás preceptos concordantes son, en principio, aplicables en tiempos de paz, mas no durante los estados de excepción, por lo cual, en estricto sentido, no resultan incompatibles con lo previsto en el artículo 1º del decreto sub examine.

186. Adicionalmente porque, como ya se dijo, el Decreto 512 de 2020 objeto de control no autoriza a gobernadores y alcaldes para expedir los presupuestos de sus respectivas entidades territoriales sino para modificar los que ya hubieren sido expedidos por asambleas y concejos, en ejercicio de sus competencias constitucionales, mediante ordenanzas y acuerdos para su ejecución durante la presente vigencia fiscal, pues tales presupuestos no se orientaban a solventar una crisis que no existía cuando fueron aprobados, por lo que ahora, en virtud del estado de emergencia, deben sufrir modificaciones destinadas a engrosar el caudal de recursos que, de inmediato, puedan destinarse a la atención de la pandemia y de sus efectos perjudiciales.

187. En este sentido, para la Corte es importante señalar que en las motivaciones del decreto

analizado el presidente de la República hizo alusión a las limitaciones presupuestales presentes en el orden territorial “que impiden la asignación eficiente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”, por lo cual se hace necesaria “una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto Legislativo”.

188. Se trata, entonces, de una modificación transitoria que recae sobre los presupuestos territoriales ya aprobados y facilita su variación directa por los mandatarios locales. A este respecto, en la motivación del Decreto sub examine se hace énfasis en que el Estatuto Orgánico del Presupuesto “ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, para lo que se requiere que los gobernadores y alcaldes acudan a las asambleas departamentales y municipales”, trámite que se debe flexibilizar a fin de contar con una “herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

189. En la ya citada intervención de CODHES se hace referencia a la modificación de la Ley Orgánica del Presupuesto que no podría efectuarse sino por el Congreso de la República. Sobre este particular es indispensable señalar que la Ley Orgánica del Presupuesto contiene las bases de un régimen presupuestal de excepción que es aplicable en supuestos como el previsto en el Decreto 512 de 2020, de donde se deduce que este decreto activa la aplicación del régimen presupuestal de excepción contemplado en el Estatuto Orgánico que, por lo tanto, regula las modificaciones operadas por gobernadores y alcaldes en los presupuestos locales89.

190. En cuanto hace al juicio de necesidad reiteradamente se ha destacado que se debe realizar desde un punto de vista fáctico y desde una perspectiva jurídica. La primera faceta, también denominada idoneidad, indaga sobre la utilidad de las medidas adoptadas para hacer frente a las causas del estado excepcional y a los efectos que de ellas se sigan,

mientras que la segunda, también llamada subsidiariedad, pretende descartar que en el ordenamiento jurídico existan previsiones adecuadas que hubieran permitido alcanzar los objetivos que la medida excepcional persigue.

191. Tratándose de la necesidad de tipo fáctico o idoneidad ya han sido puestas de presente las manifestaciones de la crisis en diversos ámbitos de la economía y de la sociedad, la progresiva expansión de sus efectos negativos en distintos sectores, sus secuelas en las capas más desfavorecidas de la sociedad y sus peculiares incidencias en departamentos y municipios, entidades territoriales en las que es patente la escasez de recursos que de manera inmediata puedan ser dedicados a atender las urgencias surgidas intempestivamente a raíz de la pandemia.

192. A la mencionada escasez de recursos se suman las “limitaciones presupuestales” que impiden tomar partidas ya asignadas a otros destinos y aplicarlas a la problemática sobrevenida con la rapidez exigida por las circunstancias. Lo apremiante de la situación impone la adopción de medidas que permitan superar las dificultades propias del ejercicio presupuestal ordinario para facilitar la obtención de recursos que puedan destinarse a atender la emergencia, así como su pronta ejecución, indispensable para que el gasto realizado surta efectos que contribuyan a contener la crisis y la expansión de sus consecuencias.

194. Esta Corporación estima que, al dictar el Decreto 512 de 2020, el presidente de la República apreció adecuadamente la utilidad de la medida y su consecuente contribución a la superación de la crisis y la contención de sus efectos, además de lo cual fue plenamente consciente de su carácter extraordinario que puso de manifiesto en la motivación, junto con la insuficiencia de los mecanismos ordinarios y, particularmente, de los contemplados en el Decreto 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

195. La insuficiencia de los mecanismos ordinarios y el carácter extraordinario de la medida adoptada introducen ya en los dominios de la necesidad jurídica que se torna evidente si se tiene en cuenta que la Ley Orgánica del Presupuesto no prevé mecanismos que regulen, en tiempos de emergencia, la modificación de los presupuestos de las entidades territoriales sin que deban surtirse ante asambleas y concejos, razón por la que se requería conferirle a los gobernadores y alcaldes la posibilidad de efectuar directamente esas modificaciones.

196. Por su parte, las reglas del manejo presupuestal ordinario tampoco les permiten a los mandatarios locales prescindir de la intervención de los órganos colegiados de representación popular para efectuar adiciones, modificaciones, traslados u otras operaciones presupuestales, debiéndose anotar que ni siquiera bajo un estado excepcional declarado se encuentran los gobernadores y los alcaldes facultados para realizar movimientos presupuestales en forma directa, por todo lo cual jurídicamente no hay alternativa diferente a que el Presidente de la Republica les faculte, extraordinaria y temporalmente, para realizar tales operaciones presupuestales, sin tener que acudir a asambleas departamentales o a concejos distritales o municipales en procura de una autorización.

197. Desde luego, la limitación temporal y material advierte acerca de que la necesidad de las medidas también exige acotar el espacio y el alcance de su implementación, para que sea el estrictamente indispensable en atención a las connotaciones de la crisis.

198. En este sentido cabe señalar que las asambleas y concejos, sin perjuicio de las autorizaciones conferidas a gobernadores y alcaldes, conservan sus competencias ordinarias y deben ejercerlas, habida cuenta de que los órganos de representación popular no han sido suprimidos.

199. Los mandatarios locales, a su turno, deben ejercer directamente solo aquello que les es permitido por la facultad otorgada y sin invadir el ámbito asegurado a la actuación de asambleas y concejos, cuya competencia también comprende la realización del control político del ejercicio que gobernadores y alcaldes hagan de la facultad concedida en el Decreto 512 de 2020 que supera el juicio de necesidad en sus vertientes fáctica y jurídica.

200. En lo referente al juicio de proporcionalidad la jurisprudencia se ha fijado en la identificación de una finalidad a la cual se orienten las medidas establecidas en los decretos de desarrollo, de las cuales se debe esperar que produzcan mayores beneficios que los costos impuestos a los principios y derechos constitucionales y, de otra parte, que no limiten ni restrinjan derechos fundamentales, para así evitar que el presidente de la República incurra en exceso al ejercer las facultades que de modo extraordinario puede ejercer durante los estados de excepción.

201. La facultad que el Decreto 512 de 2020 le concede a alcaldes y gobernadores para que puedan efectuar directamente operaciones y movimientos presupuestales en las correspondientes entidades territoriales tiende hacia a la atención de los problemas que la pandemia cause en el ámbito local, mediante el arbitrio de recursos antes no destinados a este fin y que son requeridos para su ejecución inmediata en procura de la superación de la crisis.

202. En este sentido el Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia advierte que cuando el estado de emergencia fue declarado los mandatarios locales apenas cumplían cien días de gobierno, de manera que los presupuestos que entonces se estaban ejecutando fueron preparados y presentados para su aprobación en el último trimestre de la anterior vigencia, motivo por el cual ningún presupuesto territorial fue adecuado para la atención de la emergencia causada por la propagación del nuevo coronavirus.

203. En ese contexto, la obtención urgente de los recursos y su rápida aplicación a enfrentar los motivos determinantes de la declaración del estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos justifican la adecuación de los trámites presupuestales en departamentos y municipios que ya no requerirán de la intervención de las asambleas y de los concejos, pues el paso por estas entidades de las modificaciones pretendidas comportaría un retraso inevitable y de consecuencias lamentables, dada la rapidez con que se expande la pandemia.

204. Conforme se ha concluido a propósito de la realización de otros juicios, la medida que en esta ocasión es objeto de análisis tiene la idoneidad para obtener un fin que es legítimo en las circunstancias que el país atraviesa y, por lo tanto, para evitar el agravamiento de una situación delicada y con tendencia a empeorar y a implicar en su avance a más sectores económicos, grupos sociales y personas, en detrimento de principios y derechos caros al orden constitucional vigente.

205. En el contexto trazado, la debida implementación de la medida autorizada a gobernadores y alcaldes genera los beneficios derivados de la pronta ejecución de los recursos obtenidos y ello sin imponer sacrificios a principios o a derechos constitucionales de rango fundamental, más bien amenazados por las repercusiones de la crisis y por su potencial agravamiento que por una medida orientada, precisamente, a hacerle frente a la crisis y a impedir la propagación de sus nocivos efectos. Así lo ha puesto de presente la Federación Nacional de Departamentos al señalar que el Decreto 512 de 2020 no lleva “implícitas” restricciones y que, en cambio, palmariamente se perciben los beneficios “que su adopción supone para la mitigación de los efectos dela emergencia”.

206. Otra de las preocupaciones referentes a la medida adoptada en la normatividad revisada radica en la posible afectación de la autonomía territorial debida a la pretermisión de las intervenciones que el legislador a asignado a las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales en los trámites destinados a la modificación de los

respectivos presupuestos. Sobre este particular ya se ha señalado cómo la intervención de los órganos locales de representación popular retrasaría inconvenientemente la obtención y ejecución de los recursos y, de otro lado, también se ha indicado que el presidente de la República no es quien directamente realiza las operaciones presupuestales en departamentos, municipios o distritos, pues son los mandatarios locales los llamados a efectuarlas en su calidad de autoridades locales de elección popular directa.

207. En este caso la proporcionalidad de la medida encuentra sustento en el hecho de que la autorización para la modificación del presupuesto de las entidades territoriales se confiere a los respectivos gobernadores y alcaldes, en lo cual se manifiesta un propósito de coordinación de los distintos niveles que asegura como beneficios una atención adaptada a la situación de cada departamento o municipio, la apreciación de las necesidades particulares de cada entidad territorial, la evaluación de las manifestaciones de la crisis en el ámbito local y la fijación de las prioridades para cada lugar.

208. Además, la implementación de la medida contenida en el Decreto 512 de 2020 obedece a una facultad, mas no a una obligación que se les imponga a gobernadores y alcaldes dotados, además, de un margen de apreciación respecto de las personas, sectores, grupos a los que se tendrá que atender con los recursos arbitrados, cuyo destino y ejecución debe atender a las condiciones de cada entidad territorial y a la manera como en cada una se manifieste la pandemia o sus efectos perjudiciales.

209. De lo anterior se sigue que el Decreto 512 de 2020 no afecta el principio de autonomía territorial, porque no le traslada a autoridades del orden nacional competencias que la Constitución confiere a entidades territoriales, sino que, por el contrario, la autoridad que en virtud del decreto objeto de estudio queda facultada para realizar las operaciones presupuestales es una autoridad local: el gobernador o el alcalde, según el caso, lo cual implica que, de conformidad con lo indicado, el Gobierno nacional no efectúa directamente las operaciones presupuestales autorizadas.

210. La responsabilidad de gobernadores y alcaldes es cuestión inobjetable y a tal punto que el mismo decreto analizado impone límites a las facultades autorizadas, pues solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y exclusivamente para atender los problemas originados por la crisis en las correspondientes entidades territoriales. No sobra repetir que al ya mencionado control político que le atañe a las asambleas y a los concejos se agrega el control automático de legalidad y los controles fiscal, disciplinario y de diversa índole previstos en el ordenamiento jurídico a fin de asegurar el cabal cumplimiento de la medida adoptada y de investigar y sancionar las conductas que se aparten del derrotero claramente fijado.

211. Adicionalmente, procede señalar que aun cuando el Decreto 512 de 2020 les concede a los gobernadores y alcaldes una facultad respecto de las modificaciones de los presupuestos de sus entidades territoriales y que como facultad que es comporta la decisión acerca de si se ejerce o no, se debe tener en cuenta que, conforme se indica en la intervención presentada por el Instituto Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, la injustificada falta del ejercicio de esa competencia supondría un incumplimiento que acarrearía las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico.

212. Cabe, entonces, concluir que al adoptar la medida contemplada en el Decreto 512 de 2020 el presidente de la República actuó dentro de los márgenes permitidos por la emergencia económica declarada y que, por lo tanto, no se avizora exceso en el ejercicio de las atribuciones especiales sustentadas en ese estado excepcional, por todo lo cual la Corte entiende que en este caso se ha superado satisfactoriamente el juicio de proporcionalidad.

213. En virtud del juicio de no discriminación se busca comprobar que las medidas adoptadas en desarrollo de un estado de excepción no incurren en discriminaciones basadas en razones de raza, lengua, religión, origen nacional y familiar opinión pública o filosófica o en aquellos otros criterios que, tanto en el derecho internacional como en la jurisprudencia

constitucional, han sido identificados como sospechosos de generar tratos discriminatorios.

214. Los movimientos presupuestales que en el campo correspondiente a sus respectivas competencias el Decreto 512 de 2020 les autoriza a los alcaldes y gobernadores no comportan discriminación de ninguna índole y en primer término, porque habiendo sido declarada la emergencia económica en todo el territorio nacional la misma facultad para incidir en los presupuestos departamentales, distritales y municipales se le concede a la totalidad de los gobernadores y de los alcaldes quienes, en consecuencia, se encuentran en idéntica posibilidad de ejercitarla e incluso de dejar de hacerlo si están debidamente justificados para ello.

215. Ciertamente las manifestaciones de la crisis no se presentan de la misma manera en todo el territorio nacional y esa falta de uniformidad implica que las repercusiones pueden tener especiales connotaciones en cada una de las entidades territoriales y que la manera como se evidencie la crisis de hecho establece distinciones entre los diferentes departamentos, distritos y municipios y, desde luego, también entre las respectivas poblaciones, pero tales distinciones no son creadas ni promovidas por el Decreto 512 de 2020, que se limita a poner a disposición de gobernadores y alcaldes un mismo instrumento para hacer frente a los efectos de la pandemia, cualesquiera que ellos sean.

216. Se impone, entonces, una diferenciación entre las personas, grupos o sectores a los que se orienten los recursos que en razón de los movimientos presupuestales deban ser ejecutados inmediatamente, pues los afectados pueden ser unos en una entidad territorial determinada y otros en un departamento, distrito o municipio distinto, pero más allá de estas inevitables diferencias existe un común denominador que preside la puesta en práctica de la medida establecida en la normatividad examinada y consiste en que los recursos obtenidos deben dedicarse al “único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos en el marco de lo dispuesto en el decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y únicamente durante su vigencia”, conforme reza la motivación del Decreto 512 de 2020.

217. En perfecta sintonía con la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, gobernadores y alcaldes tienen un margen de apreciación, aunque condicionado al modo como se experimenten los efectos de la crisis en los territorios bajo su jurisdicción y son estas modalidades las que determinan la aplicación de los recursos obtenidos gracias a los correspondientes movimientos presupuestales, en forma tal que los mandatarios locales deben responder a la crisis de acuerdo con su específica configuración, sin otorgarle ningún papel a los criterios discriminatorios mencionados cuando decidan a cuál sector de la economía o a cuál grupo de personas se orientarán los recursos, pues las diferencias que surjan a raíz del ejercicio de la facultad otorgada por el Decreto 512 de 2020 tienen que encontrar justificación únicamente en las peculiaridades que asuma la crisis en cada lugar. Bajo estas consideraciones cabe sostener que la normatividad analizada supera el juicio de no discriminación.

218. Por lo demás, la Corte observa que ningún motivo de inconstitucionalidad encuentra en el artículo 2º que, al fijar la temporalidad de las facultades otorgadas, señala que “solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”. Tampoco se advierte contradicción con la Carta en el artículo 3º, que establece la vigencia del Decreto 512 de 2020 e indica, al efecto, que rige a partir de su publicación.

Conclusión

219. Una vez efectuado el control de constitucionalidad al cual está sujeta la normatividad expedida en desarrollo de un estado de excepción como el de la emergencia, esta Corte concluye que en cuanto hace a los requisitos formales, el Decreto 512 de 2020 supera el escrutinio correspondiente y que, por lo tanto, desde el punto de vista formal puede ser declarada su exequibilidad.

220. Similar conclusión resulta del análisis de su contenido, ya que la facultad temporalmente otorgada a los gobernadores y alcaldes para realizar, en sus respectivos ámbitos competenciales, distintos movimientos presupuestales a fin de proceder a la ejecución inmediata de los recursos indispensables para hacer frente a las causas determinantes de la declaración del estado excepcional ha sido hallada conforme a la Constitución.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 512 de 2020, “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RIOS

Presidente

Con salvamento de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

CRISTINA PARDO SCHLESINGER Y

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-186/20

Referencia.: Expediente RE-258

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 512 de 2020, “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado ponente:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el debido respeto por la determinación de la Sala Plena, manifestamos nuestro salvamento de voto en relación con la decisión mayoritaria adoptada en el proceso de la referencia. Las razones del presente salvamento son las que se exponen a continuación:

1. Cuando la Constitución Política faculta al Presidente de la República para que, dadas ciertas circunstancias, declare un estado de emergencia, la Carta reconoce que es en dicho mandatario, en su condición de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, y no en ningún otro, en quien recae la responsabilidad de conjurar la crisis correspondiente, así como de impedir la extensión de sus efectos. Por tal razón, las facultades extraordinarias que la Constitución le otorga al Presidente en desarrollo de un estado de emergencia no son susceptibles de delegación. Sobre este particular, en Sentencia C-179 de 199490 , la Corte manifestó que:

“(l)as facultades que se le atribuyen al Gobierno durante el estado de conmoción interior son indelegables, como las de guerra exterior y emergencia económica social y ecológica, lo cual se deduce de los artículos 212, 213 y 215 de la Carta que expresamente se refieren al Presidente de la República para que dicte decretos legislativos en el ejercicio de las facultades excepcionales, los cuales deberán ser firmados por todos los ministros.

Además, la indelegabilidad también se puede deducir de las normas constitucionales que consagran la responsabilidad del Presidente de la República y los ministros del despacho, cuando declaren alguno de los estados de excepción sin haber ocurrido las causas que establece dicho ordenamiento para ello, o cuando abusen o se extralimiten en el ejercicio de las facultades extraordinarias que se les atribuyen. (arts. 214-5 y 215 inciso 8o.C.N.)”

Cosa distinta es que en desarrollo de su responsabilidad en la conjuración de la crisis, el Presidente le otorgue determinadas competencias a las distintas autoridades administrativas para el efectivo desarrollo de las medidas que este tome en uso de sus facultades extraordinarias.

Más aún, aunque es cierto que la mayoría de las funciones presidenciales son delegables, la jurisprudencia ha establecido que “excepcionalmente es improcedente la delegación, cuando se trata de una atribución que compromete a tal punto la integralidad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del Presidente como garantía de unidad nacional.91 Por razones más que obvias, este último es el caso de los estados de excepción, como ciertamente lo es el estado de emergencia que declaró el Decreto legislativo 417 de 2020.

1. Lo recién expuesto es razón suficiente para que la Corte se opusiera a la autorización que el Presidente le dio a los gobernadores y alcaldes para que, según su discreción, realicen adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar.

1. Las suscritas magistradas no cuestionan que las facultades que se confieren a los gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto pueda ser un medio efectivo para la confrontación de las causas que dieron lugar a la expedición del estado de emergencia con ocasión de la grave pandemia del COVID-19. No obstante, tales facultades en materia

presupuestal no es un asunto que el Presidente pudiera delegar en mandatario local alguno para que este obrara según su particular visión de la crisis. En todos los casos, la posibilidad de realizar la modificación del presupuesto debió ser materia privativa del Presidente de la República, sin que ello signifique que la percepción de los mandatarios locales sobre la situación de la entidad territorial a su cargo no debiera ser escuchada.

Para las suscritas magistradas resulta difícil imaginar cómo el Congreso de la República podrá desarrollar la función de control político al Gobierno que le encarga el artículo 215 de la Carta, cuando el uso de las facultades presidenciales fue delegado en un sinnúmero de mandatarios locales que, por virtud de su autonomía, difícilmente lograrán articular una acción conjunta y coordinada para el enfrentamiento de una crisis de alcance nacional.

1. Sin perjuicio de lo anterior pero por otra parte, para las suscritas no existe razón válida que justifique marginar a las asambleas departamentales y a los concejos municipales de las decisiones que, en materia presupuestal, la misma Carta les encarga. No se puede partir de la base de que dichas corporaciones serían una piedra en el zapato para que, aún en estados de excepción, la entidad territorial tomara las decisiones más adecuadas para afrontar la crisis. Sobre este punto cabe recordar que si bien la cabeza de la administración en las entidades territoriales es una -el alcalde o el gobernador, según el caso- la composición plural de las corporaciones político administrativas de cada entidad territorial garantiza el control de las actuaciones del mandatario correspondiente; todo ello sin que se pueda argumentar válidamente que el actual estado de la tecnología aún impide que tales corporaciones sesionen a distancia y en asilamiento preventivo, o aun presencialmente con las debidas cautelas sanitarias, o en forma mixta presencial-virtual, como de hecho ha venido sucediendo en algunas entidades territoriales, comenzando por la ciudad de Bogotá que recientemente aprobó así su Plan de Desarrollo.

Por las anteriores razones, las suscritas magistradas consideran que el Decreto legislativo 512 de 2020 debió ser declarado inexequible.

Fecha ut supra

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

1 El Decreto 512 de 2020 fue enviado a la Corte para que decida sobre su constitucionalidad mediante oficio del 3 de abril de 2020, recibido en la Secretaría General de la Corte el mismo día. Mediante el auto del 22 de abril de 2020, el magistrado sustanciador resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, y comunicó de manera inmediata del proceso a la Presidencia de la República y ordenó la fijación en lista en la Secretaría de la Corte por el término de 5 días. Expirado el término de fijación en lista, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se invitó a conceptuar a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Nacional de Asambleas Departamentales y Diputados de Colombia, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Federación Nacional de Concejos y Concejales, a

la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y a Esteban Hoyos, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad del decreto legislativo sometido a revisión.

2 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 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, ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA; 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 RUIZ GÓMEZ; El MINISTRO DEL TRABAJO, ANGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ; LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGIA, MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO; EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO; LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL, MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ; LA MINISTRA (E) DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MARIA CLAUDIA GARCÍA DÁVILA; EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ; LA MINISTRA DE TECNOLOGIAS 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.

3 Escrito presentado el 28 de abril de 2020 por Clara María González Zabala.

4 Cuaderno principal, intervención Presidencia de la República, folio 19.

5 Cuaderno principal, intervención Presidencia de la República, folio 20.

6 Cuaderno Principal, intervención Presidencia de la República, folio 35.

7 Se recibieron 2 intervenciones ciudadanas fuera del término otorgado para intervenir. El 10 de mayo del año en curso, se recibió el escrito presentado por Laura Urueña, Paula Carvajal, Juan David Díaz, Juan Diego Trujillo, Andrés Muriel, Giovany Salas, Juan Guillermo Méndez,

Santiago Rojas, Ariana Gutiérrez, Bernardo Cárdenas, Ana María Giraldo, Adriana Suárez, Valeria Gómez, Juan Pablo Quiñones, Santiago Sánchez, Valentina Márquez, Juan Pablo Torrente, Antonia Celis y Nicolás Restrepo, estudiantes de la Universidad de los Andes e Isabel Cristina Jaramillo, profesora de la misma universidad. En él se hace un análisis sobre la protección de los derechos fundamentales y el control de constitucionalidad, y las implicaciones prácticas y jurídicas que tienen las medidas de aislamiento social obligatorio y de alivios económicos. En concreto, respecto de la constitucionalidad del Decreto 512 de 2020 considera que cumple con los criterios materiales de validez: (i) conexidad material: las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (ii) juicio de no arbitrariedad: no presenta una alteración definitiva del régimen constitucional y legal pues asigna autonomía territorial a los alcaldes y gobernadores; (iii) intangibilidad: no se generan restricciones al conjunto de libertades y mecanismos de protección intangibles; (iv) finalidad: se dirige, directa y específicamente a la superación de la crisis; (v) cumple con los criterios de motivación suficiente, necesidad, proporcionalidad estricta y no discriminación. Además, el 18 de mayo de 2020, los seis gobernadores del Pueblo Yukpa (Jaime Luis Olivella Márquez, Gobernador del Cabildo del Resguardo El Rosario, Bella Vista Yukatan del Municipio de la Paz, Serranía del Perijá; Alfredo Peña Franco, Gobernador del Cabildo del resguardo Iroka del Municipio de Agustín Codazzi, Serranía del Perijá; Esneda Saavedra Restrepo, Gobernadora del Cabildo del Resguardo Sokorpa del Municipio de Becerril del Campo, Serranía del Perijá; Emilio Ovalle Martínez, Gobernador del Cabildo del Resguardo Menkwe, Mishaya, La Pista del Municipio de Agustín Codazzi, Serranía del Perijá; Alirio Ovalle Reyes Gobernador del Cabildo del Resguardo Caño Padilla del Municipio de La Paz, Serranía del Perijá; y Andrés Vence Villar, Gobernador del Cabildo del Resguardo La Laguna, Cinco Caminos, El Coso del Municipio de La Paz, Serranía del Perijá), solicitaron se declare la inconstitucionalidad de los Decretos 417 de 2020, 637 de 2020, y demás decretos relacionados con la emergencia sanitaria y la Emergencia Económica, Social y Ecológica, incluido el Decreto 512 de 2020. En subsidio, solicitan se condicione la exequibilidad de estos con la concreción de acciones, actividades y recursos financieros que beneficien al pueblo indígena Yukpa y a todos los pueblos indígenas en Colombia.

8 La jurisprudencia constitucional ha indicado que “la intervención ciudadana fue consagrada por el Constituyente no sólo para que los ciudadanos puedan impugnar o defender la norma sometida a control, garantía de la participación ciudadana, sino, además, con el propósito de que éstos le brinden al juez constitucional elementos de juicio adicionales que le permitan

adoptar una decisión” (Auto 243 de 2001). Así, se entenderá como intervención ciudadana toda aquella ejercida por ciudadanos, aún en representación de una persona jurídica.

9 Cuaderno principal, intervención Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, folio 12.

10 Cuaderno principal, intervención Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, folio 13.

11 Cuaderno principal, intervención Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, folio 17.

12 Escrito presentado el 30 de abril de 2020.

13 Cuaderno principal, intervención Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, folio 15.

14 Escrito presentado el 30 de abril de 2020.

15 Decreto 111 de 1996.

16 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-434 de 2017.

17 Cuaderno principal, intervención CODHES, folio 10.

18 Escrito presentado el 30 de abril a través de su Director Jurídico.

19 Cuaderno principal, intervención Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, folio 4.

20 Cuaderno principal, intervención Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, folio 5.

21 Cuaderno principal, intervención Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, folio 8.

22 Cita, entre otras, las sentencias C-206 de 1993, C-329 y C-330 de 1999.

23 Escrito presentado el 30 de abril de 2020 por el ciudadano Carlos Ernesto Camargo Assis, actuando en representación de la FND.

24 Hace referencia a la sentencia C-434 de 2017.

25 Cuaderno Principal, intervención Procurador General de la Nación, folio 17.

27 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-225/09 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C-226 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

28 Sentencia C-216/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

29 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.

30 Decreto 333 de 1992.

31 Decreto 680 de 1992.

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

33 Decreto 80 de 1997.

34 Decreto 2330 de 1998.

35 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

36 Decreto 4975 de 2009.

37 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

38 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

39 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

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

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

42 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517/17 M.P. Iván Escrucería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

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

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

45 Sentencia C-409/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo. “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera.

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

47 El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

48 Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722/15 M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

49 Al respecto, en la sentencia C-753/15 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que

la justifique”.

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

51 Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

52 Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742/15 M.P. María Victoria Calle Correa.

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

54 Sentencia C-149/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

56 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

57 Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

58 Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517/17 M.P. Iván

Humberto Escruceria Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

59 En la Sentencia C-179 de 1994 que revisó la constitucionalidad de la ley LEEE, la Corte precisó que la finalidad del requisito de necesidad es "impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad".

60 Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

61 Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672/15 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

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

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

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

65 Sentencia C-083 de 1993.

66 Sentencia C-206 de 1993.

67 Sentencia C-148 de 2003.

68 Ibídem.

69 Sentencia C-376 de 1994

70 Ibídem.

71 Sentencia C-206 de 1993.

72 Sentencia C-448 de 1992.

73 Sentencia C-434 de 2017.

74 Sentencia C-206 de 1993.

75 Sentencia C-579 de 2001.

76 Ibídem.

77 Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 2013-00477 de agosto 14 de 2014 y Sentencia 2010-00153 de diciembre 3 de 2015, según la cual "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 345 constitucional las modificaciones del Presupuesto General de Rentas y Gastos que se requieran deben ser autorizadas por la Corporación Pública de elección popular que corresponda.

78 En la Sentencia C-365 de 2001 la Corte especificó que "la facultad de ordenación del gasto que tiene el alcalde municipal no es otra cosa que la capacidad para ejecutar el presupuesto local a partir de un programa de gastos aprobado en el presupuesto de la respectiva vigencia fisca. En el mismo sentido pueden verse las Sentencias C-078 de 1992 y C-1072 de 2002.

79 Sentencia C-434 de 2017.

80 Ibídem.

81 Ibídem.

83 Sentencia C-148 de 2003.

84 Ibídem.

85 Ibídem.

86 Sentencia C-434 de 2017.

87 Sentencia C-148 de 2003.

88 Sentencia C-004 de 1993.

89 Sentencia C-148 de 2003.

90 MP Carlos Gaviria Díaz

91 C-272 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero