

Sentencia C-212/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Exequibilidad parcial

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

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

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Competencia de la Corte Constitucional

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos por los artículos 212 y 213 (...) que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

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

El artículo 215 de la Constitución Política prescribe, además, que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solo puede declararse “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que, en el marco del Estado de Emergencia, los decretos legislativos tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, así como (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, tales decretos (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán, de forma transitoria, crear nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

#### ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

(...) en el marco del estado de emergencia, el Congreso: (i) examinará, hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y la oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar, los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales, y (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

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

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

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

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

El examen formal del decreto implica que la Corte verifique, en su orden, el cumplimiento de tres requisitos básicos: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Asimismo, en los casos en los cuales se hubiere declarado el estado de emergencia en solo una parte del territorio, la Corte debe examinar que los decretos legislativos no la excedan

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

El examen material comprende varios escrutinios que, como lo ha señalado la Corte, son expresión de los principios que guían los estados de excepción

#### ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Contenido/DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Finalidad

ESTADO DE EXCEPCION-Faculta al gobierno para modificar el presupuesto

EMERGENCIA SOCIAL-Alcance de modificaciones en Presupuesto General de la Nación

ESTADO DE EXCEPCION-Permite al gobierno efectuar los créditos adicionales y traslados presupuestales ocasionados, constituyendo la fuente del gasto el decreto que declaró el Estado de Excepción

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Toda modificación efectuada debe ser informada al Congreso de la República/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Créditos adicionales

ESTADOS DE EXCEPCION-Competencia extraordinaria del Gobierno Nacional para modificar el Presupuesto General de la Nación

El artículo 345 de la Constitución Política prevé el principio de legalidad del presupuesto, según el cual “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y

autorizar los gastos del Estado”. Esta disposición constitucional supedita la aplicación de dichas reglas a los “tiempos de paz”, categoría que la jurisprudencia constitucional ha precisado como tiempos de “normalidad institucional”. Contrario sensu, la Corte Constitucional ha insistido en que, en estados de excepción, es decir, tiempos de “anormalidad institucional”, el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio” para “interven[ir] el Presupuesto General de la Nación, (...) con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”. En todo caso, la Corte ha precisado que dicha modificación del PNG “tiene un alcance apenas instrumental, por cuanto la renta estaba previamente decretada y la fijación de los gastos no puede hacerse sino con estricta sujeción a las finalidades previstas en el decreto mediante el cual se declaró la conmoción”.

#### DECRETO DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO-Expedición por Gobierno

Por su parte, en el marco de los estados de excepción, habida cuenta de que la adición presupuestal es llevada a cabo por medio de Decreto Legislativo, que no mediante el trámite legislativo ordinario, el acto de liquidación tiene como único propósito especificar el “detalle del gasto”, contenido en el anexo que acompaña la liquidación, con lo cual “permite ejercer un control más apropiado por parte de las entidades encargadas de vigilar los dineros del Estado”

#### DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Inexequibilidad parcial por cuanto no supera el juicio de necesidad jurídica

Los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 522 de 2020 no satisfacen el juicio de necesidad. La liquidación de la adición al PGN prevista por los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo sub examine supera el juicio de necesidad fáctica, que no el juicio de necesidad jurídica. Lo primero, por cuanto la liquidación de la adición presupuestal efectuada por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo es necesaria para disponer de los recursos destinados a “capitalizar el Fondo Nacional de Garantías”, en los términos del Decreto Legislativo 492 de 2020. Lo segundo, habida cuenta de que el Gobierno Nacional podía, “en ejercicio de funciones administrativas”, liquidar la referida adición presupuestal. En efecto, con fundamento en el artículo 67 del EOP, el Gobierno Nacional podía liquidar la adición al PGN mediante decreto ejecutivo, tal como ha ocurrido en estados de excepción previos. Por lo

demás, los decretos de liquidación de adiciones presupuestales dispuestas por medio de Decretos Legislativos están sometidos al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado, en los términos de los artículos 20 de la LEEE y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Expediente: RE-264

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., primero (1º) de julio de dos mil veinte (2020)

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

## SENTENCIA

### I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 417 de 2020, mediante el cual declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

2. Por medio de la comunicación de 13 de abril de 2020, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

3. En la sesión virtual de la Sala Plena de 16 de abril de 2020, el expediente de la referencia fue repartido por sorteo al magistrado Carlos Bernal Pulido.

4. Mediante el auto de 22 de abril de 2020, el magistrado sustanciador avocó la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020 y ordenó la práctica de pruebas. De una parte, ofició al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que remitiera el “soporte técnico” del Decreto Legislativo sub examine y respondiera preguntas relativas a

asuntos generales del Decreto, así como respecto de cada uno de los artículos y su anexo. De otra parte, ofició al Fondo Nacional de Garantías (en adelante, FNG), para que “se pronunci[ara] sobre las preguntas antes formuladas que guarden relación con sus funciones o con asuntos de su interés” y remitiera “copia de los documentos técnicos e información disponible en relación con las preguntas formuladas”.

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

#### 1. 1. Decreto Legislativo objeto de revisión

6. El siguiente es el texto del Decreto Legislativo 522 de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, publicado en el Diario Oficial 51.279 de 6 de abril de 2020:

DECRETO 522 DE 2020

(abril 6)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 5 de abril de 2020 35 muertes y 1485 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (725), Cundinamarca (52), Antioquia (172). Valle del Cauca (196), Bolívar (45), Atlántico (51), Magdalena (12), Cesar (16), Norte de Santander (25), Santander (12), Cauca (12), Caldas (16), Risaralda (37), Quindío (23), Huila (34), (15), Meta (14), Casanare (2), San Andrés y Providencia (2), Nariño (6), Boyacá (13), Córdoba (3), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud –OMS, en reporte de fecha 6 de abril de 2020 a las 03:45 GMT-5, –Hora del Meridiano de Greenwich–, se encuentran confirmados 1,174,855 casos, 64,471 fallecidos y 209 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 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 un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la 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 generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

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

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, “Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación”, precisó que: “La Constitución establece, como regla general, que no se podrá erogación o gasto con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por asambleas o por concejos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. (...) sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que en estados de excepción se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones

presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”.

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

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

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

Que en virtud de las medidas adoptadas en la declaratoria del Estado de Emergencia

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

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

Que para adoptar las medidas para hacer frente a la emergencia y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos se requiere contar con autorizaciones amplias y suficientes en relación con el cupo de endeudamiento de la Nación, de forma que se permita acceder a distintas fuentes de financiamiento y garantizar la disponibilidad de recursos para financiar las apropiaciones presupuestales.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3,250,000,000,000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

## ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CONCEPTO                              | VALOR             |
|---------------------------------------|-------------------|
| I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 3.250.000.000.000 |
| 2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN   | 3.250.000.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN                         | 3.250.000.000.000 |

ARTÍCULO 2. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3,250,000,000,000), según el siguiente detalle:

## ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CTA                                      | SUBC                          | CONCEPTO | APORTE            | RECURSOS |
|------------------------------------------|-------------------------------|----------|-------------------|----------|
| TOTAL                                    |                               |          |                   |          |
| PROG                                     | SUBP                          |          | NACIONAL          | PROPIOS  |
| SECCIÓN: 1301                            |                               |          |                   |          |
| MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO |                               |          |                   |          |
| A. A.                                    | PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO |          | 3.250.000.000.000 |          |
|                                          |                               |          | 3.250.000.000.000 |          |
| TOTAL ADICIÓN SECCIÓN                    |                               |          | 3.250.000.000.000 |          |
|                                          |                               |          | 3.250.000.000.000 |          |

|               |                   |                   |
|---------------|-------------------|-------------------|
| TOTAL ADICIÓN | 3.250.000.000.000 | 3.250.000.000.000 |
|---------------|-------------------|-------------------|

ARTÍCULO 3. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3,250,000,000,000), según el siguiente detalle:

#### RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

#### ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CONCEPTO                              | VALOR             |
|---------------------------------------|-------------------|
| I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 3.250.000.000.000 |
| 2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN   | 3.250.000.000.000 |

|               |                   |
|---------------|-------------------|
| TOTAL ADICIÓN | 3.250.000.000.000 |
|---------------|-------------------|

ARTÍCULO 4. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3,250,000,000,000), según el siguiente detalle:

#### ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CTA   | SUBC | CONCEPTO | APORTE | RECURSOS |
|-------|------|----------|--------|----------|
| TOTAL |      |          |        |          |

|      |      |          |         |
|------|------|----------|---------|
| PROG | SUBP | NACIONAL | PROPIOS |
|------|------|----------|---------|

SECCIÓN: 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

|                                  |                   |
|----------------------------------|-------------------|
| A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO | 3.250.000.000.000 |
| 3.250.000.000.000                |                   |

|                       |                   |
|-----------------------|-------------------|
| TOTAL ADICIÓN SECCIÓN | 3.250.000.000.000 |
| 3.250.000.000.000     |                   |

|               |                   |                   |
|---------------|-------------------|-------------------|
| TOTAL ADICIÓN | 3.250.000.000.000 | 3.250.000.000.000 |
|---------------|-------------------|-------------------|

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 6 de abril de 2020.

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

Anexo del Decreto “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

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

Pesos

|                                       |                   |
|---------------------------------------|-------------------|
| CONCEPTOS                             | TOTAL             |
| I – INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 3,250,000,000,000 |

|                                         |                   |
|-----------------------------------------|-------------------|
| 2.0.00 RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN | 3,250,000,000,000 |
| 2.0.00.2 RECURSOS DE CAPITAL            | 3,250,000,000,000 |
| 2.0.00.2.01 DISPOSICIÓN DE ACTIVOS      | 3,250,000,000,000 |

|               |                   |
|---------------|-------------------|
| TOTAL ADICIÓN | 3,250,000,000,000 |
|---------------|-------------------|

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA

PROG

SUBC

SUBP

OBJG

PROY

REC

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCIÓN: 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

|                       |                   |                   |
|-----------------------|-------------------|-------------------|
| TOTAL ADICIÓN SECCIÓN | 3,250,000.000,000 | 3,250,000.000,000 |
| A. A. FUNCIONAMIENTO  | 3,250,000.000,000 | 3,250,000.000,000 |

UNIDAD: 130101

|                 |                   |                   |
|-----------------|-------------------|-------------------|
| GESTIÓN GENERAL | 3,250,000,000,000 | 3,250,000.000,000 |
|-----------------|-------------------|-------------------|

|                   |                   |                   |
|-------------------|-------------------|-------------------|
| 04                | TRASNFERENCIAS DE | 3,250,000.000,000 |
| 3,250,000.000,000 |                   |                   |

CAPITAL

|                   |    |                      |                   |
|-------------------|----|----------------------|-------------------|
| 04                | 02 | A ENTIDADES PÚBLICAS | 3,250,000.000,000 |
| 3,250,000.000,000 |    |                      |                   |

|    |                   |    |                   |                   |
|----|-------------------|----|-------------------|-------------------|
| 04 | 02                | 05 | A OTRAS ENTIDADES | 3,250,000.000,000 |
|    | 3,250,000.000,000 |    |                   |                   |

|    |                   |    |     |                    |                   |
|----|-------------------|----|-----|--------------------|-------------------|
| 04 | 02                | 05 | 002 | CAPITALIZACIÓN DEL | 3,250,000.000,000 |
|    | 3,250,000.000,000 |    |     |                    |                   |

FONDO NACIONAL DE

GARANTÍAS (FNG)

|                   |                           |                   |
|-------------------|---------------------------|-------------------|
| 11                | OTROS RECURSOS DEL TESORO | 3,250,000.000,000 |
| 3,250,000.000,000 |                           |                   |

|                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| TOTAL ADICIÓN     | 3,250,000.000,000 |
| 3,250,000.000,000 |                   |

2. Intervenciones

7. La Corte Constitucional recibió 7 escritos de intervención en el presente asunto. Cuatro solicitan la exequibilidad del Decreto Legislativo sub examine; dos, su inexecutable, y el último, no formula solicitud alguna. Las intervenciones de quienes solicitan la exequibilidad resaltaron que el Decreto Legislativo 522 de 2020 cumple con los requisitos formales y

materiales definidos por la jurisprudencia constitucional. Además, señalaron lo siguiente:

Interviniente

Contenido

Universidad Santo Tomás

El Decreto Legislativo pretende “garantizar la gestión de las rentas contenidas en los instrumentos presupuestales de la Nación a través de las respectivas adiciones y sus respectivos decretos de liquidación”.

Presidencia de la República

Como se dispuso en el Decreto Legislativo 417 de 2020, “es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, con el fin de incluir los recursos necesarios para la implementación de estas medidas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos”. Además, el Decreto Legislativo sub examine tiene como fin capitalizar el FNG, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Legislativo 492 de 2020, con el objetivo de “brindar la liquidez requerida por los pequeños y medianos empresarios para hacer frente a esta crisis”.

Departamento Nacional de Planeación

Afirmó que se adhiere “a cada uno de los argumentos expuestos” por la Presidencia de la República en su intervención.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia

Las medidas adoptadas son necesarias para “crear créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender los gastos ocasionados por el estado de excepción, otorga recursos para salir adelante de la crisis derivada de la pandemia”. Este Decreto Legislativo busca “facilitar el acceso a diferentes formas de financiamiento y garantizar la disponibilidad de recursos para financiar las apropiaciones presupuestales a través de la inyección de recursos (...) al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020”.

8. Por su parte, las intervenciones de quienes solicitan la inexecuibilidad se sintetizan en el siguiente cuadro:

#### Universidad de los Andes

El Decreto Legislativo sub examine cumple con los requisitos formales y los juicios materiales, salvo el de “motivación suficiente”, porque no distingue “cuánto dinero se distribuye a cada de estos rubros, ni por qué estos rubros son los que merecen la inversión de este monto” . Esto, al margen de que la “tabla anexada en el Decreto expone la distribución del monto en el rubro de Funcionamiento [y], en el desglose de distribución de dineros en el rubro de funcionamiento, se demuestra que es el mismo monto para los rubros de: Entidades públicas, Capitalización de Fondo Nacional de Garantías”.

#### Universidad Externado de Colombia

El Decreto Legislativo 522 de 2020 es de “de carácter instrumental” y está “muy relacionado con el análisis constitucional” de los Decretos Legislativos 417 y 492 de 2020. Sin embargo, debe ser declarado inexecutable, porque tiene “una estrecha relación de prejudicialidad” con el Decreto Legislativo 492 de 2020, que, no supera los juicios de conexidad, necesidad y proporcionalidad. Esto, por cuanto no existe justificación alguna para “capitalizar el Fondo Nacional de Garantías”.

9. Por último, los gobernadores del pueblo indígena Yukpa intervinieron en el presente trámite, pero no formularon solicitud alguna respecto de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 522 de 2020. No obstante, manifestaron que los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 son “altamente discriminatorios con el Pueblo Indígena Yukpa y, en general, con todos los pueblos indígenas en Colombia por [su] condición de etnias y de raza” y, por tanto, deben ser declarados inexecuibles.

### 3. Concepto del Procurador General de la Nación

10. Mediante escrito de 4 de junio de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó “declarar executable el Decreto Legislativo 522 de 2020”. Esto, por cuanto, en su criterio, el Decreto Legislativo sub examine cumple con los requisitos formales y materiales exigidos para la expedición de los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con

fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política.

11. En relación con los requisitos formales, el Procurador General de la Nación afirmó que el Decreto Legislativo sub judice: (i) “lleva la firma del Presidente de la República y de los 18 ministros”; (ii) “señala expresamente los hechos que motivaron su expedición y razones que justifican la adopción de medidas especiales para adicionar al Presupuesto General de la Nación 2020 y los recursos necesarios para atender la emergencia y mitigar sus efectos”; (iii) “fue expedido en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional” y (iv) fue proferido “dentro del término de vigencia del estado de excepción [previsto por] el artículo 1° del Decreto 417 de 2020”. Por lo demás, el Procurador señaló que, si bien no es un requisito formal, “se observa que el Decreto 522 del 6 de abril de 2020 se remitió a la Corte Constitucional el 13, esto es, el día siguiente a su expedición”.

12. En relación con los requisitos materiales, el Procurador General de la Nación resaltó que el Decreto Legislativo sub judice satisface los juicios de: (i) conexidad externa, por cuanto tiene relación con “la necesidad de buscar recursos adicionales para atender los efectos derivados de la pandemia y con las estrategias adoptadas para reducir el contagio y mitigar los efectos de la crisis”; (ii) conexidad interna, porque “existe una relación de conexidad entre la adición presupuestal y la liquidación, en la que se hace expreso que el movimiento tiene como propósito capitalizar al Fondo Nacional de Garantías”; (iii) arbitrariedad e intangibilidad, debido a que “no establece medidas que afecten el núcleo esencial de ningún derecho fundamental o permitan la suspensión de derechos intangibles” y (iv) no contradicción específica, porque “respeta el principio de legalidad del presupuesto (art. 345 C.P.) y desarrolla los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto que facultan al Gobierno para realizar créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación, destinados a atender los gastos ocasionados por los estados de excepción (art. 83)”.

13. Así mismo, el Procurador General de la Nación concluyó que el Decreto Legislativo cumple con los juicios de: (v) finalidad, por cuanto la modificación del Presupuesto General de la Nación (en adelante, PGN) es “apta para efectos de conjurar la crisis económica y social que trajo la propagación del coronavirus”; (vi) motivación suficiente, porque “el Gobierno Nacional dio cuenta de las razones que justifican las adiciones presupuestales (...) para

atender a las necesidades financieras adicionales a las previstas, en las líneas de acción priorizadas”; (vii) “necesidad y subsidiariedad”, toda vez que (a) “es necesario disponer de recursos adicionales para mitigar los efectos adversos que la pandemia ha generado en materia de salud, economía y trabajo”, (b) “el Presidente de la República no tiene competencias normativas ordinarias para intervenir en el Presupuesto General de la Nación” y (c) “las apropiaciones iniciales del Presupuesto General de la Nación resultan insuficientes para conjurar la crisis”; (viii) incompatibilidad, debido a que “las modificaciones al Presupuesto General de la Nación se encuentran justificadas por la contingencia de la propagación del coronavirus”; (ix) proporcionalidad, porque “ninguna de las medidas adoptadas resulta excesiva en relación con la naturaleza de la emergencia que se pretende conjurar” y, por último, (x) no discriminación, habida cuenta de que “no contiene criterios discriminatorios”.

14. Por último, el Ministerio Público hizo especial énfasis en que el Decreto Legislativo sub judice “instrumentaliza la incorporación al Presupuesto General de la Nación de la vigencia de 2020 de los montos máximos de los recursos de capital con destino al fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías”, según lo dispuesto por el Decreto Legislativo 492 de 2020. Al respecto sostuvo que “en el Decreto 492 de 2020 se autorizó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional a realizar aportes al FNG, mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial. Asimismo, se establece que los recursos para cumplir con dicho propósito de fortalecimiento provendrán de: a) excedentes de capital y dividendos de las entidades estatales que integran la rama ejecutiva del orden nacional; y b) los recursos de la cuenta especial de la que trata el artículo 144 de la Ley 1753 de 2015”.

## . CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

15. La Corte Constitucional es competente para ejercer control de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política.

### 2. Problema jurídico y metodología

16. Problema jurídico. Corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 522 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución, la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional?

17. Metodología. Para resolver el problema jurídico, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología: (i) caracterizará los estados de excepción y, en particular, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) determinará el alcance del control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos; (iii) expondrá los fundamentos del Decreto Legislativo 417 de 2020 para declarar el Estado de Emergencia; (iv) explicará el contenido del Decreto Legislativo 492 de 2020; (v) reiterará su jurisprudencia sobre la facultad del Gobierno Nacional para modificar el PGN en el marco del Estado de Emergencia; (vi) verificará si el Decreto Legislativo 522 de 2020 cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición y, por último, (vii) examinará si el referido Decreto Legislativo supera los juicios materiales de constitucionalidad.

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

18. La Corte Constitucional ha definido la naturaleza y el alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, previsto por el artículo 215 de la Constitución Política. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado las fuentes, los criterios y los estándares que se deben tener en cuenta en el marco del control de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera su jurisprudencia sobre la materia, con el propósito de aplicarla en el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 522 de 2020.

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

20. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado, de los mismos. Al respecto, la Constitución prevé un complejo sistema de controles con las finalidades de garantizar “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia” y que “el uso de estas herramientas sea una

potestad reglada, (...) sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”. La naturaleza reglada, excepcional y limitada, de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 (en adelante, LEEE), así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

21. La Constitución Política dispone un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución, y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para declarar la responsabilidad política del Presidente y de los Ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin la configuración de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

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

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

24. En relación con la naturaleza de los acontecimientos que pueden dar lugar a la declaratoria de la emergencia, la Corte ha resaltado que “no solo deben tener una entidad

propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir 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”. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede provenir de una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o de una causa técnica, como es el caso del cierre de una frontera internacional o “accidentes mayores tecnológicos”.

25. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica, por distintas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica; (iii) los desastres naturales; (iv) la revaluación del peso frente al dólar; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, el aprovechamiento y la inversión de los recursos captados del público; (vii) los servicios públicos de seguridad social y atención en salud, y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela.

26. El artículo 215 de la Constitución Política prescribe, además, que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solo puede declararse “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que, en el marco del Estado de Emergencia, los decretos legislativos tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, así como (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, tales decretos (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán, de forma transitoria, crear nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

27. Por último, el referido artículo 215 prevé que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual el Presidente ejercerá las facultades

extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. Este mismo artículo instituye que, en el marco del estado de emergencia, el Congreso: (i) examinará, hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y la oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar, los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales, y (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

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

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

29. La Corte ha señalado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, las cuales constituyen parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 CP); (ii) la regulación prevista por la LEEE; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 CP). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias en el marco de un estado de excepción concreta el principio de legalidad que, como lo ha indicado esta Corte, implica que: (i) el Gobierno debe actuar con

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

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

31. El examen formal del decreto implica que la Corte verifique, en su orden, el cumplimiento de tres requisitos básicos: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Asimismo, en los casos en los cuales se hubiere declarado el estado de emergencia en solo una parte del territorio, la Corte debe examinar que los decretos legislativos no la excedan.

32. El examen material comprende varios escrutinios que, como lo ha señalado la Corte, son expresión de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal de esta Corte evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien dichas diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance, a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios, con la indicación del orden en que deben ser aplicados.

33. En particular, la Corte Constitucional ha sostenido que los Decretos Legislativos deben superar los siguientes juicios de constitucionalidad: (i) finalidad, (ii) conexidad material, (iii) motivación suficiente, (iv) ausencia de arbitrariedad, (v) intangibilidad, (vi) no contradicción específica, (vii) incompatibilidad, (viii) necesidad, (ix) proporcionalidad y (x) no discriminación. El contenido de estos juicios se presentará en la sección correspondiente al examen material de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 522 de 2020.

5. El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por medio del Decreto Legislativo 417 de 2020

34. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Mediante el

Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho declararon el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, “en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”. Asimismo, dispusieron que el Gobierno Nacional adoptaría, mediante decretos legislativos: (i) las medidas anunciadas en su parte considerativa, (ii) “todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” y (iii) las “operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

35. Fundamentos de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El Presidente de la República y los ministros del despacho fundamentaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en presupuestos fácticos y jurídicos. Los presupuestos fácticos se refieren a razones de salud pública y de estabilidad económica, así:

35.1. Salud pública. El Gobierno Nacional sostuvo, entre otras, las siguientes razones: (i) el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud “declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia”; (ii) mediante la Resolución 385 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social “declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional (...) y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos”, pero, (iii) pese a estas medidas, para el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó 75 casos de contagio confirmados en Colombia.

35.2. Estabilidad económica. El Gobierno Nacional manifestó, entre otras, las siguientes razones: (i) las medidas sanitarias implican la “reducción de los flujos de caja de personas y empresas”; (ii) el precio internacional del petróleo “presentó una caída del 24%”; (iii) “el coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial”; (iv) el posible aumento de casos de contagio “constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, (...) lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos”; (v) “es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que

permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva”.

36. En relación con los presupuestos jurídicos, el Gobierno Nacional sostuvo, entre otros, que: (i) los referidos presupuestos fácticos “constituye[n] una grave afectación al orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica y Social”; (ii) “se han venido usando los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía”; (iii) “las medidas a disposición del Banco de la República y del Gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto [de la crisis] (...) en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía” y (iv) “el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional”. Por lo anterior, el Gobierno Nacional insistió en que “se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, (...) el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo coronavirus”.

37. Medidas anunciadas por el Decreto Legislativo 417 de 2020. El Gobierno Nacional manifestó la necesidad de “ingentes recursos económicos” para “atender las necesidades de los directamente afectados” por el nuevo coronavirus e “impedir la extensión de los efectos hacia los demás habitantes del país”. Asimismo, el Gobierno sostuvo que se necesitan “recursos adicionales” para “enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto”, así como “recursos líquidos” para “para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis”. En tales términos, dentro de las medidas anunciadas por el Decreto Legislativo 417 de 2020 se encuentran las siguientes: (i) fortalecer el Fondo Nacional de Garantías, “con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG”; (ii)

“descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal”; (iii) “aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis” y (iv) “autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias” para implementar las medidas adoptadas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

38. Declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. Mediante la sentencia C-145 de 2020, la Corte Constitucional declaró exequible el referido Decreto Legislativo 417 de 2020. En esta decisión, la Corte constató que el referido Decreto Legislativo cumplió con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia para su expedición. Primero, la Corte Constitucional verificó que el Decreto Legislativo (i) fue suscrito por el Presidente de la República y los ministros del gabinete; (ii) fue motivado de forma adecuada, (iii) determinó el ámbito temporal y territorial del Estado de Emergencia, (iv) no exigía convocar al Congreso y (v) se notificó a la OEA y a la ONU. Además, la Sala Plena resaltó que el Gobierno Nacional remitió el Decreto Legislativo de forma oportuna para su revisión por parte de la Corte.

39. Segundo, la Corte analizó los presupuestos fáctico y valorativo del Decreto Legislativo, así como la suficiencia de las atribuciones ordinarias del Gobierno para enervar los hechos que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia. Primero, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo satisfizo el presupuesto fáctico, por cuanto superó los juicios de: (i) realidad, habida cuenta de la existencia de hechos que “afectan la salud pública mundial por el surgimiento del virus denominado COVID-19” y “gener[aron] profundas y trascendentales afectaciones económicas y sociales”; (ii) identidad, por cuanto “se constató que el origen de la situación excepcional no surgió de una interacción política internacional ni de las tensiones sociales internas que pudieran ocasionar un estado de guerra exterior o de conmoción interior” y (iii) sobreviniencia, porque “se demostró que se está ante una nueva crisis global de salud pública de origen epidemiológico y/o de procesos ambientales y de base zoonótica”. Para la Sala Plena, existen “hechos adicionales y circunstancias de agravación del panorama fiscal por su presentación concurrente con la pandemia” que, “como la caída en el precio del petróleo y la incertidumbre de los mercados, [están] directa o indirectamente conectados con la pandemia global [e] impactan severamente en el país”.

40. Segundo, en relación con el presupuesto valorativo del Decreto Legislativo, la Corte resaltó que el Gobierno Nacional “ejerció apropiadamente sus facultades constitucionales dentro del margen razonable de análisis”, por cuanto expuso “la evidente la necesidad de ingentes recursos económicos tanto para el sistema de salud como para la implementación de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes”. Asimismo, el Decreto Legislativo dio cuenta del “[e]l impacto [de la crisis] sobre la salud, los mercados nacionales e internacionales, la oferta y la demanda, el empleo en actividades, entre otros, de los comerciantes y empresarios que ven alterados sus ingresos y compromisos, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes, que torna indispensable la adopción de medidas extraordinarias para enfrentarla y para evitar agravar la situación sanitaria y los efectos económicos”. Por último, la Corte concluyó que las “atribuciones ordinarias del Gobierno” no eran suficientes para “conjurar los hechos que justifica[ron] la declaratoria de la emergencia”, por lo que “era necesario adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis, en particular apoyar el sector salud y mitigar los efectos económicos que enfrenta el país”.

#### 6. Finalidad y contenido del Decreto Legislativo 492 de 28 de marzo de 2020

41. Finalidad. En desarrollo de lo previsto por el Decreto Legislativo 417 de 2020, el Presidente de la República y los ministros de despacho expidieron el Decreto Legislativo 492 de 2020, “[p]or el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”. Este Decreto Legislativo tiene por objeto “fortalecer al Fondo Nacional de Garantías S.A. – FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. Esto, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de los hogares más vulnerables, así como de las personas jurídicas”, en desarrollo de lo previsto por el Decreto Legislativo 417 de 2020. Para esto, “el Gobierno nacional requiere optimizar el uso del capital de entidades financieras de propiedad estatal, transfiriendo dichos recursos al Fondo Nacional de Garantías, para que respalde la emisión de nuevos créditos con el fin de mantener activas las relaciones crediticias y financiar tanto a micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas naturales, que han dejado de percibir ingresos por su condición de trabajadores independientes o desempleo”.

42. Contenido. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 492 de 2020 son las siguientes: (i) trasladar “la propiedad de todas las empresas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o que desarrollen actividades conexas al servicio financiero, que hagan parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, y que estén registradas a nombre de Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades del orden nacional” al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante, MinHacienda); (ii) autorizar al MinHacienda “para aportar como capital de la empresa Grupo Bicentenario S.A.S. la propiedad accionaria de todas las entidades financieras que hagan parte de la rama ejecutiva del orden Nacional, a su valor intrínseco”; (iii) autorizar al MinHacienda y “a las entidades estatales que hagan parte de la rama ejecutiva del orden nacional, para realizar aportes de capital al Fondo Nacional de Garantías S.A. -FNG- mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial”; (iv) disponer la fuente de los recursos para el fortalecimiento del FNG; (v) disminuir el monto del capital de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional para el fortalecimiento del FNG; (vi) incorporar de los recursos para el fortalecimiento patrimonial del FNG en la sección del MinHacienda del PNG y, por último, (vii) autorizar a este Ministerio para realizar los créditos adicionales y traslados al PNG destinados a atender los gastos ocasionados por el cumplimiento del decreto.

43. En particular, el Decreto Legislativo 492 de 2020 dispuso que la fuente de los “recursos para el fortalecimiento patrimonial del FNG” provendrían de: (i) “[l]os excedentes de capital y dividendos de las entidades estatales que hagan parte de la rama ejecutiva del orden nacional”, hasta por \$650.000.000.000, y (ii) “[l]os recursos de la cuenta especial de la que trata el artículo 144 de la Ley 1753 de 2015”, hasta por “\$2.6 billones de pesos”.

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

44. Facultad del Gobierno Nacional para efectuar operaciones presupuestales en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El artículo 345 de la Constitución Política prevé el principio de legalidad del presupuesto, según el cual “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado”. Esta disposición constitucional supedita la aplicación de dichas reglas a los “tiempos de paz”, categoría que la jurisprudencia constitucional ha precisado como tiempos de “normalidad institucional”. Contrario sensu, la Corte Constitucional ha insistido en que, en estados de

excepción, es decir, tiempos de “anormalidad institucional”, el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio” para “interven[ir] el Presupuesto General de la Nación, (...) con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”. En todo caso, la Corte ha precisado que dicha modificación del PNG “tiene un alcance apenas instrumental, por cuanto la renta estaba previamente decretada y la fijación de los gastos no puede hacerse sino con estricta sujeción a las finalidades previstas en el decreto mediante el cual se declaró la conmoción”.

45. La Corte Constitucional ha reconocido que el procedimiento aplicable para ejecutar dichas operaciones presupuestales es el previsto por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta Ley “contiene previsiones normativas (...) que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto, en especial el de legalidad”. El artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante, EOP) “dispone que corresponde al propio Gobierno señalar los términos en los que se efectuarán los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”. En este sentido, el Gobierno Nacional tiene la facultad para disponer los términos en los cuales efectuará las operaciones presupuestales allí previstas, esto es, hacer efectivas las operaciones necesarias para disponer de los “recursos para la superación del estado de excepción”. Por su parte, el artículo 67 del EOP prevé la competencia del Gobierno Nacional “dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación”, necesaria para la ejecución de la adición presupuestal realizada en los términos del artículo 83 del EOP.

46. Adiciones al Presupuesto General de la Nación en estados de excepción. El artículo 80 del EOP prevé el procedimiento ordinario para que el Gobierno Nacional adicione el PNG en tiempos de normalidad institucional. En tal supuesto, cuando “sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión”, el Gobierno Nacional deberá presentar ante el Congreso “proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto”. Por su parte, el artículo 83 del EOP prevé el procedimiento para efectuar dichas adiciones en el marco de los estados de excepción. En particular, el citado artículo dispone que el Gobierno Nacional podrá efectuar “créditos adicionales” al PNG, “en los términos que este señale”. Al respecto, esta Corte ha precisado que “los créditos adicionales son aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la

vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del Presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste”. Por tanto, en el marco de los estados de excepción, si “el Gobierno necesita (...) crear nuevas [apropiaciones fiscales] o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales”. En otras palabras, las “adiciones comportan la identificación de nuevas rentas que, en la misma proporción, se incorporan al presupuesto”.

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

## 8. Examen formal del Decreto Legislativo 522 de 2020

48. El Decreto Legislativo 522 de 2020 cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición. La Sala Plena constata que el Decreto Legislativo sub examine satisface los requisitos formales previstos por la Constitución y en la LEEE para su expedición. En concreto, el referido Decreto Legislativo fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros. Además, este Decreto fue dictado “en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”. En particular, fue proferido el 6 de abril de 2020, es decir, durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el referido Decreto Legislativo 417 de 2020. De igual forma, la Sala advierte que el estado de excepción fue declarado en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo sub examine se ocupa de modificar el PGN, el cual no tiene vocación de ser

aplicado en solo una parte del territorio nacional.

49. Por último, la Sala concluye que el Decreto Legislativo sub judice cuenta con la correspondiente motivación. Esto, por cuanto, en sus considerandos, el Gobierno Nacional expuso las razones fácticas y jurídicas que justifican la adición y la liquidación del PGN dispuestas por el referido Decreto Legislativo. En concreto, manifestaron que “[era] necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, (...) contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia”. Asimismo, identificaron los fundamentos jurídicos -legales y jurisprudenciales- de su competencia para adicionar y liquidar el PGN.

#### 9. Examen material del Decreto Legislativo 522 de 2020

50. El Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020 contiene 6 artículos. Los artículos 1 y 2 prevén la adición de \$3.250.000.000.000 al PGN al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y al Presupuesto de Gastos del PGN, respectivamente; los artículos 3 y 4 liquidan tales adiciones presupuestales; el artículo 5 “integra al Decreto Legislativo 522 del 6 de abril de 2020 el anexo que detalla la composición de la adición del Presupuesto General de la Nación de 2020”; y, por último, el artículo 6 estipula que el Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación. Habida cuenta de que los cuatro primeros artículos tienen por objeto efectuar las operaciones presupuestales tendientes a la “capitalización del Fondo Nacional de Garantías”, la Sala llevará a cabo el examen material de estos artículos de forma conjunta, salvo en el juicio de necesidad. De igual forma, dado el carácter meramente instrumental de los artículos 5 y 6, la Sala analizará su contenido tras realizar el examen de los primeros cuatro artículos.

##### i. (i) Juicio de finalidad

51. El artículo 10 de la LEEE prevé el juicio de finalidad, según el cual, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos. A continuación, la Sala analizará si las medidas dispuestas por el Decreto Legislativo sub examine satisfacen el juicio de finalidad.

52. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 522 de 2020 tienen por finalidad impedir la extensión de los efectos de la crisis. En el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica declarada por medio del Decreto Legislativo 417 de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho expedieron el Decreto Legislativo 522 de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación”. Este Decreto Legislativo lleva a cabo operaciones presupuestales necesarias para ejecutar la capitalización del FNG, prevista por el Decreto Legislativo 492 de 2020, a saber: (i) adicionar al PGN los recursos dispuestos por el Gobierno Nacional y (ii) liquidar dicha adición.

53. En particular, las citadas medidas concretan la “capitalización del Fondo Nacional de Garantías”, prevista por el Decreto Legislativo 492 de 2020, mediante la adición de \$3.250.000.000.000 al PGN y su respectiva liquidación, que precisa el gasto de la adición presupuestal y permite la ejecución de la adición presupuestal. Esta capitalización dotará al FNG de la capacidad económica necesaria para “respald[ar] la emisión de nuevos créditos con el fin de mantener activas las relaciones crediticias y financiar tanto a micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas naturales, que han dejado de percibir ingresos” a causa de “los hechos que motivaron la emergencia económica, social y ecológica”. En tales términos, la adición presupuestal y la liquidación previstas por el Decreto Legislativo sub judice tienen por finalidad “concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno Nacional” ha adoptado “para conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia Covid-19”.

54. En consecuencia, como lo señalaron la Presidencia de la República, el Procurador General de Nación y la Universidad Santo Tomás, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 522 de 2020 satisface el juicio de finalidad, por cuanto adopta medidas directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos. En particular, los recursos objeto de adición y liquidación “se destinarán directamente al FNG”, para que esta entidad pueda otorgar “garantías a los créditos solicitados por empresarios y personas naturales” “que se han visto afectadas económicamente por una disminución de sus ingresos por cuenta de los efectos adversos derivados de la pandemia”. Es decir, el Decreto Legislativo sub examine tiene como fin permitir la ejecución de la medida prevista por el Decreto Legislativo 492 de 2020 que, en últimas, busca “darle la liquidez necesaria para a las empresas a través del acceso al financiamiento y, de esta manera, mantener el empleo en el país”, “razón por la cual se trata

de estrategias para reducir el impacto económico del aumento de la crisis”.

( ) Juicio de conexidad

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

56. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad interna. Esto, habida cuenta de la relación directa y específica que existe entre la adición presupuestal y la liquidación con las consideraciones del Decreto Legislativo sub examine. En efecto, la Corte verifica que los considerandos del Decreto Legislativo se refirieron a: (i) las “graves afectaciones al orden económico y social” generadas por “la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”; (ii) la necesidad de “adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos necesarios para (...) contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia”; (iii) las facultades del Gobierno Nacional para efectuar adiciones presupuestales y llevar a cabo su correspondiente liquidación, según lo previsto por el EOP y, por último, (iv) el anexo que contiene “el detalle del gasto”, en el que consta que los recursos adicionados tienen como fin la “capitalización del Fondo Nacional de Garantías”. En estos términos, la adición al PGN prevista por el Decreto Legislativo 522 de 2020 guarda relación concreta con las consideraciones del mismo.

57. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad externa. Lo anterior, por cuanto existe un vínculo entre la adición presupuestal y la liquidación dispuestas por el Decreto Legislativo sub examine y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020. En efecto, las medidas previstas tienen relación directa con los motivos reconocidos de

forma expresa por el Decreto Legislativo 417 de 2020, en particular, con la urgencia de “adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos necesarios” para la “capitalización del Fondo Nacional de Garantías” y, de esta forma, “garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG”. Así, tanto la adición presupuestal como la liquidación necesaria para su “correcta ejecución” tienen conexidad directa y específica con el objetivo de “contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia”, dado que “las operaciones presupuestales necesarias” para llevar a cabo “las medidas anunciadas en la parte considerativa” del Decreto Legislativo 417 de 2020, así como de “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

58. Con fundamento en lo anterior, como lo resaltaron la Presidencia de la República y el Procurador General de la Nación, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 522 de 2020 supera el juicio de conexidad material. De un lado, las medidas previstas por el Decreto Legislativo satisfacen el juicio de conexidad interna, habida cuenta de que “en la parte motiva del Decreto Legislativo sub examine se consignan argumentos que tienen relación directa con las medidas adoptadas”, es decir, efectuar la adición del PGN para capitalizar el FNG y su correspondiente liquidación. De otro lado, estas medidas satisfacen el juicio de conexidad externa, toda vez que adicionan y liquidan “el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos necesarios” para ejecutar la referida capitalización, en los términos de los Decretos Legislativos 417 y 492 de 2020. Esto, con la finalidad de “fortalecer el Fondo Nacional de Garantías” y “garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas”, de manera que se propicien “mejores condiciones económicas y sociales para la población que se ha visto afectada por la emergencia sanitaria”.

( ) Juicio de motivación suficiente

59. En este juicio, la Corte debe determinar si, además de que el decreto contiene sus fundamentos, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Esta motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, pero sobre todo a aquellas que limitan derechos constitucionales. Esto, por cuanto el artículo 8 de

la LEEE instituye que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”. El control de constitucionalidad sobre el juicio de motivación suficiente implica entonces que la Corte verifique, de un lado, el tipo de medidas adoptadas por el Decreto Legislativo y, de otro lado, el estándar aplicable para su control.

60. Niveles de intensidad del juicio de motivación suficiente. La Corte Constitucional ha concluido que el nivel de intensidad del juicio de motivación suficiente varía en atención al contenido de la medida analizada, así: (i) el nivel estricto, para las medidas que limitan derechos constitucionales, exige al Gobierno Nacional la explicación detallada de las razones que justifican tal limitación; (ii) el nivel intermedio, aplicable cuando “la medida adoptada no limita derechos”, se satisface si el Gobierno Nacional “expresa al menos un motivo que la justifique” y (iii) el nivel leve, para aquellas medidas meramente instrumentales y operativas, exige simplemente que el Gobierno enuncie los fundamentos constitucionales o legales que sustentan la adopción de las medidas.

61. Las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 522 de 2020 son de carácter instrumental y operativo. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo sub judice son meramente instrumentales y operativas para la ejecución de la capitalización del FNG ordenada por el Decreto Legislativo 492 de 2020. Esto es así, habida cuenta de que (i) los artículos 1 y 2 prevén la adición de \$3.250.000.000.000 al PGN, en cumplimiento del artículo 5 del Decreto Legislativo 492 de 2020; (ii) los artículos 3 y 4 disponen la liquidación de la adición presupuestal dispuesta por los artículos anteriores y, por último, (iii) el artículo 5 “integra al Decreto Legislativo 522 del 6 de abril de 2020 el anexo que detalla la composición de la adición del Presupuesto General de la Nación de 2020”.

62. Así las cosas, el Decreto Legislativo 492 de 2020 es la “fuente del gasto público” de los recursos objeto de la adición presupuestal liquidada mediante el Decreto Legislativo sub examine. Al respecto, esta Corte ha sostenido que “en el caso de los créditos adicionales que se producen en ejercicio de las facultades de los estados de excepción, en principio, la fuente de los recursos debe estar previamente determinada, y si lo fue a través de un decreto legislativo, el mismo debe haber sido objeto del control automático de constitucionalidad” . De igual forma, la Corte ha concluido que los Decretos Legislativos que modifican el PGN “tiene[n] un alcance apenas instrumental, por cuanto la renta estaba previamente decretada

y la fijación de los gastos no puede hacerse sino con estricta sujeción a las finalidades previstas en el decreto mediante el cual se declaró la conmoción”. Por tanto, la “modificación del presupuesto obedece una necesidad lógica, puesto que habiéndose creado [la nueva apropiación fiscal] y siendo imprescindible para la ejecución de los recursos su inclusión en el presupuesto, tal incorporación deviene imperativa”.

63. El Decreto Legislativo 522 de 2020 satisface el juicio de motivación suficiente. La Sala constata que las medidas satisfacen este juicio, habida cuenta de que el Presidente de la República y los ministros del despacho enunciaron los fundamentos normativos que justifican la adopción de la adición presupuestal y su respectiva liquidación. En efecto, el Gobierno Nacional justificó las medidas adoptadas en la necesidad de “aprobar créditos adicionales” al PGN. A su vez, enunció las disposiciones legales que lo facultan para efectuar la adición presupuestal y llevar a cabo el acto de liquidación presupuestal, acompañada del anexo con “el detalle del gasto”. Además, el Gobierno Nacional (i) resaltó la necesidad de adicionar el PGN “con el fin de incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos” y (ii) especificó el detalle del gasto del dinero adicionado que, en particular, será destinado a la “capitalización del Fondo Nacional de Garantías”.

64. En conclusión, como lo resaltan los intervinientes que solicitaron la declaratoria de exequibilidad, la Sala constata que el Decreto Legislativo 522 de 2020 cumplió los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para superar el juicio de motivación suficiente. Esto, por cuanto el Gobierno Nacional enunció con suficiencia los fundamentos legales que sustentan la adición y liquidación del PGN.

( ) Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad

65. La Corte comprueba que el decreto legislativo no disponga 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. Por su parte, el juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución Política, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

66. La Sala constata que el Decreto Legislativo 522 de 2020 satisface los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad. Lo primero, porque la Corte Constitucional verifica que las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo sub examine: (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, por último, (iii) no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Lo segundo, por cuanto el Decreto Legislativo sub judice no afecta aquellos derechos que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, han sido considerados como intangibles ni los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

#### ( ) Juicios de no contradicción específica e incompatibilidad

67. En el juicio de no contradicción específica, la Corte verifica que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contradigan, de manera específica, la Constitución o los tratados internacionales, y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el contenido de los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. La Corte Constitucional ha destacado que, por expreso mandato constitucional y legal, dentro de este marco está prohibido que el Gobierno desmejore los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados por el artículo 215 de la Constitución Política. A su vez, mediante el juicio de incompatibilidad, previsto por el artículo 12 de la LEEE, la Corte debe examinar que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

68. La Sala concluye que el Decreto Legislativo 522 de 2020 satisface los juicios de no contradicción específica y de incompatibilidad. Lo primero, porque las medidas previstas por el Decreto Legislativo no contrarían de manera específica (i) la Constitución Política, (ii) los tratados internacionales ratificados por Colombia, (iii) los artículos 47, 49 y 59 de la LEEE ni (iv) la prohibición de desmejorar los derechos de los trabajadores. Lo segundo, por cuanto el Decreto Legislativo no suspende normas de rango legal, habida cuenta de que se limita a efectuar la adición prevista al PNG, con su respectiva liquidación. De allí que no sea exigible al Gobierno Nacional explicar las razones por las cuales las medidas adoptadas son irreconciliables con el estado de excepción.

## ( ) Juicio de necesidad

69. Este juicio está previsto por el artículo 11 de la LEEE. Por medio de este juicio, la Corte verifica que las medidas que se adopten en el Decreto Legislativo sean indispensables para lograr los fines de la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que, con este juicio, debe analizarse: (i) la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis, y (ii) la necesidad jurídica o subsidiariedad, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

70. Los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 satisfacen el juicio de necesidad. La adición presupuestal prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo sub examine supera los juicios de necesidad fáctica y jurídica. Lo primero, por cuanto la adición de \$3.250.000.000.000 al PGN es necesaria para que el FNG cuente con los recursos suficientes para poder garantizar los créditos solicitados por las personas naturales y jurídicas que se han visto afectados por la crisis actual y, que, “de otra forma, no podrían hacerlo dado su perfil crediticio”. En efecto, “para otorgar nuevas garantías, en condiciones tan favorables” como las dispuestas por el Gobierno Nacional, el FNG “requirió una inyección de capital que le permitiera ofrecer dichos productos, y al tiempo cumplir con los parámetros regulatorios establecidos”. Lo segundo, porque “los mecanismos legislativos ordinarios exceden los tiempos exigidos de respuesta para garantizar la atención oportuna frente al impacto económico y social” y, por lo tanto, cual resultaba necesario que el Gobierno Nacional ejerciera sus facultades legislativas en el marco del estado de excepción, para adicionar el PGN y, de esta forma, respetar el principio de legalidad.

71. Los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 522 de 2020 no satisfacen el juicio de necesidad. La liquidación de la adición al PGN prevista por los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo sub examine supera el juicio de necesidad fáctica, que no el juicio de necesidad jurídica. Lo primero, por cuanto la liquidación de la adición presupuestal efectuada por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo es necesaria para disponer de los recursos destinados a “capitalizar el Fondo Nacional de Garantías”, en los términos del Decreto Legislativo 492 de

2020. Lo segundo, habida cuenta de que el Gobierno Nacional podía, “en ejercicio de funciones administrativas”, liquidar la referida adición presupuestal. En efecto, con fundamento en el artículo 67 del EOP, el Gobierno Nacional podía liquidar la adición al PGN mediante decreto ejecutivo, tal como ha ocurrido en estados de excepción previos. Por lo demás, los decretos de liquidación de adiciones presupuestales dispuestas por medio de Decretos Legislativos están sometidos al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado, en los términos de los artículos 20 de la LEEE y 136 de la Ley 1437 de 2011.

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

73. En suma, la Sala concluye que, como lo manifestaron la Presidencia de la República y el Procurador General de la Nación, los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad. Esto, porque son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia, habida cuenta de la necesidad de adicionar, mediante ley y de forma urgente e inmediata, los recursos previstos por el Decreto Legislativo 492 de 2020 para la capitalización del FNG al PGN. En efecto, la adición presupuestal permite que el FNG pueda “otorgar nuevas garantías en condiciones favorables, como las requeridas por esta emergencia en las que se garantiza hasta el 90% de los créditos”. Por el contrario, los artículos 3, 4 y 5 si bien satisfacen el juicio de necesidad fáctica, no superan el juicio de necesidad jurídica. Esto, por cuanto el Gobierno Nacional podía liquidar la referida adición presupuestal mediante decreto ejecutivo. En consecuencia, estos artículos serán declarados inexecutable y, por tanto, la Sala Plena continuará el examen material del Decreto Legislativo solo respecto de los artículos 1 y 2.

## ( ) Juicios de proporcionalidad y no discriminación

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

75. La Sala constata que el Decreto Legislativo 522 de 2020 satisface los juicios de proporcionalidad y de no discriminación. Lo primero, por cuanto las medidas adoptadas por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo sub judice se limitan a efectuar la adición presupuestal, sin restringir derechos ni garantías constitucionales. Por el contrario, estas medidas son adoptadas en cumplimiento de las normas constitucionales y legales que rigen el PGN en estados de excepción y, por tanto, son necesarias para implementar la capitalización del FNG prevista por el Decreto Legislativo 492 de 2020. Lo segundo, porque el Decreto Legislativo sub examine no implica trato diferenciado alguno, pues se limita a llevar a cabo operaciones presupuestales sin atender a criterios sospechosos para su aplicación.

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

76. La Corte concluye que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen los requisitos materiales exigidos por la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia constitucional. Por el contrario, los artículos 3, 4 y 5 no satisfacen el requisito de necesidad, por lo que serán declarados inexecutable.

77. Por último, la Corte advierte que el artículo 6 del Decreto Legislativo sub judice es

constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigencia el Decreto Legislativo 522 de 2020, a saber, el 6 de abril de 2020, día en que fue publicado en el Diario Oficial. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 6.

## 11. Síntesis de la decisión

78. La Sala Plena ejerció el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Por medio de este Decreto Legislativo, el Gobierno Nacional (i) adicionó \$3.250.000.000.000 al PGN, con el objetivo de “capitalizar el Fondo Nacional de Garantías”, en los términos del Decreto Legislativo 492 de 2020, y (ii) liquidó la mencionada adición presupuestal.

79. En primer lugar, la Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo 522 de 2020 cumplió con los requisitos formales exigidos por la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 para su expedición. Esto, habida cuenta de que el Decreto Legislativo sub examine fue: (i) suscrito por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, (ii) expedido durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 y (iii) motivado de forma suficiente. Por lo demás, la Corte verificó que las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo tienen alcance en todo el territorio nacional.

80. En segundo lugar, la Corte verificó que el Decreto Legislativo 522 de 2020 satisface los juicios materiales de constitucionalidad exigidos para la expedición de los decretos adoptados en el marco del estado de emergencia, salvo los artículos 3, 4 y 5, que no superan el juicio de necesidad. Primero, el Decreto Legislativo superó el juicio de finalidad, por cuanto las medidas que prevé tienen por objetivo la disposición presupuestal de recursos estatales líquidos para fortalecer el FNG y, por esta vía, permitir y facilitar el crédito de las personas y empresas que se han visto afectadas por los efectos económicos de la crisis. Segundo, el Decreto Legislativo satisfizo el juicio de conexidad material, habida cuenta de la relación directa y específica que existe entre las medidas adoptadas con (i) las razones expuestas por el Gobierno Nacional en los considerandos respecto de la adición y liquidación del PGN de la

vigencia 2020 y (ii) los motivos que dieron lugar al estado de emergencia y, en particular, el fortalecimiento del FNG para garantizar el acceso al crédito de las personas naturales y jurídicas afectadas por la crisis. Tercero, el Decreto Legislativo superó el juicio de motivación suficiente, por cuanto: (i) es de naturaleza instrumental y operativa, (ii) el nivel de intensidad aplicable al análisis de su motivación suficiente es leve y (iii) el Gobierno Nacional expresó las razones que justifican la adición y liquidación del PGN, habida cuenta de las consecuencias económicas de la crisis y la necesidad de capitalizar el FNG. Cuarto, los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo superan el juicio de necesidad, toda vez que las medidas adoptadas son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia, habida cuenta de la necesidad de adicionar, mediante ley y de forma urgente e inmediata, los recursos previstos para la capitalización del FNG al PGN.

81. Asimismo, la Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo sub examine supera juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, no contradicción específica. Esto, habida cuenta de que las medidas adoptadas (i) no afectan el contenido ni ejercicio de derechos fundamentales, ni alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; (ii) no afectan derechos ni garantías “intocables” por los estados de excepción; (iii) no contradicen de manera específica la Constitución Política y (iv) no suspenden normas de rango legal.

82. Por el contrario, la Sala advirtió que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 522 de 2020 superan el juicio de necesidad fáctica, pero no el de necesidad jurídica. Lo primero, porque la liquidación de la adición presupuestal efectuada por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo es necesaria para disponer de los recursos destinados a “capitalizar el Fondo Nacional de Garantías”. Lo segundo, por cuanto el Gobierno Nacional podía, con fundamento en el artículo 67 del EOP, liquidar la referida adición presupuestal mediante decreto ejecutivo, cuyo control inmediato de legalidad corresponde al Consejo de Estado.

83. La Sala constató que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen los juicios de proporcionalidad y no discriminación. Esto, habida cuenta de que (i) dan cumplimiento a normas de rango constitucional y legal y, por tanto, son necesarias y proporcionales para implementar la capitalización del FNG prevista por el Decreto Legislativo 492 de 2020, y finalmente, (ii) no implican trato diferenciado alguno, porque se limitan a llevar a cabo operaciones presupuestales. Por último, la Sala advirtió que el artículo 6 del

Decreto Legislativo sub judice es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigencia el Decreto Legislativo 522 de 2020.

## . DECISIÓN

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

## RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2 y 6 del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Salvamento parcial de voto

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-212/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Exequibilidad por cuanto satisface el juicio de necesidad (Salvamento de voto)

(...) los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el requisito de necesidad. Por lo demás, considero que la aplicación del juicio de necesidad no puede implicar el desconocimiento de las competencias que expresamente el Legislador ha conferido al Presidente de la República para que las ejerza en el marco de los estados de excepción, ni, mucho menos, asumir que el ejercicio de las mismas implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional.

Referencia: Expediente RE-264

M.P. Carlos Bernal Pulido

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo este salvamento parcial de voto en relación con la providencia de la referencia. En particular, disiento de la decisión de inexecutable de los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020. Tales disposiciones son declaradas inexecutable, por cuanto, en criterio de la mayoría de la Sala Plena, no satisfacen el juicio de necesidad, habida cuenta de que la liquidación de las adiciones presupuestales puede llevarse a cabo mediante decretos ejecutivos. Por el contrario, considero que estas disposiciones sí satisfacen dicho juicio, por las siguientes razones:

1. 1. En el marco de los estados de excepción, el Gobierno Nacional está facultado expresamente para efectuar modificaciones al Presupuesto General de la Nación. Esto es así con fundamento en los artículos 345 de la Constitución Política y 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. El primero dispone que, “en tiempos de paz”, no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso”. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que, en el marco de los estados de excepción, es decir, en tiempos de “anormalidad institucional”, el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio” y, por tanto, es competente para “interven[ir] el presupuesto general de la Nación” a fin de “reali[zar] operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”. Por su parte, el segundo artículo faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para “efectuar” operaciones presupuestales tales como “créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”.

2. El acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de

la Nación. La Corte ha reconocido que la liquidación presupuestal es “una operación destinada a (...) especificar el gasto” y que es necesaria para “la correcta ejecución del presupuesto”. Esto, por cuanto el acto de liquidación tiene por objeto especificar el destino de los recursos objeto de la adición presupuestal, habida cuenta de que, por mandato del artículo 67 del EOP, el anexo que acompaña la liquidación precisa el “detalle del gasto”. Por consiguiente, la adición al presupuesto prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 de 2020 no podrá efectuarse sin el correspondiente acto de liquidación, del cual depende la certeza de su destinación final y, por contera, su ejecución. En estos términos, resulta manifiesta la necesidad de los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020 para efectuar la referida adición al Presupuesto General de la Nación.

3. El artículo 83 del EOP faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para fijar los términos en los cuales efectuará adiciones al Presupuesto General de la Nación. Esta disposición faculta al Gobierno Nacional para que, “en los términos que este señale”, lleve a cabo las “operaciones presupuestales” necesarias para efectuar adiciones al presupuesto en el marco de los estados de excepción, lo cual, como se explicó en el párrafo anterior, implica necesariamente su liquidación. Considero que, a la luz de este artículo, en el marco de los estados de excepción, el Presidente de la República tiene la potestad de decidir si liquida las adiciones presupuestales por medio del Decreto Legislativo que adiciona el presupuesto o mediante un Decreto Ejecutivo. En otros términos, el artículo 83 del EOP habilita al Gobierno para que, “en los términos que este señalé”, liquide la adición presupuestal por cualquiera de estas dos vías, que, por lo demás, están sometidas a los controles judiciales previstos por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Por tanto, en mi criterio, la decisión adoptada por la mayoría resulta irrazonable, porque, o bien desconoce la referida competencia del Gobierno Nacional para definir los términos en los que efectuará las operaciones presupuestales, o supone injustificadamente que el ejercicio de la misma implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional. Cualquiera de estos dos fundamentos resulta, a todas luces, inaceptable para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020.

4. La decisión del Gobierno Nacional relativa a “efectuar” la adición y la liquidación del Presupuesto General de la Nación mediante el mismo Decreto Legislativo es, a todas luces, razonable. Esto es así por cuatro razones. Primera, determinar la adición al presupuesto y su correspondiente liquidación en el mismo decreto legislativo materializa el principio de

eficiencia. En efecto, esta alternativa es más eficiente que efectuar la adición y la liquidación presupuestal por medio de dos actos normativos distintos, máxime en atención a las circunstancias de urgencia e inmediatez que suponen los estados de excepción. Segunda, otorga certeza y claridad al contenido de la adición, por cuanto el anexo que acompaña el acto de liquidación detalla el gasto y, por tanto, precisa la destinación de los recursos, lo cual, en últimas, facilita el control de la ejecución presupuestal. Tercera, salvaguarda el rigor técnico del acto de liquidación, porque mantiene la competencia para liquidar la adición presupuestal en el Gobierno Nacional, que es la autoridad que tiene la información necesaria para llevar a cabo el acto de liquidación. En este sentido, es compatible con el artículo 67 del EOP, según el cual es el Gobierno Nacional quien debe llevar a cabo el acto de liquidación. Cuarta, garantiza el efecto útil del artículo 83 EOP, debido a que la liquidación es un acto necesario para efectuar la adición presupuestal. Esto, por cuanto, sin el acto de liquidación, el Gobierno Nacional no puede ejercer a cabalidad la competencia asignada por el Legislador.

5. Por último, en esta sentencia, la Corte desconoció abierta e injustificadamente la sentencia C-434 de 2017. En esta última decisión, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 733 del mismo año, mediante el cual el Gobierno Nacional dispuso créditos y contra créditos al Presupuesto General de la Nación y, directamente, efectuó la liquidación de los mismos, con fundamento expreso en lo previsto por el artículo 83 del EOP. En dicha oportunidad, la Corte consideró que ambas medidas (los créditos y los actos de liquidación) satisfacían el requisito de necesidad. Por el contrario, en la sentencia de la cual me aparto, la mayoría de la Sala Plena concluye que la decisión de liquidación de la adición no satisface el criterio de necesidad, sin presentar argumento alguno que explique y justifique este cambio jurisprudencial.

6. Por las anteriores razones, concluyo que los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el requisito de necesidad. Por lo demás, considero que la aplicación del juicio de necesidad no puede implicar el desconocimiento de las competencias que expresamente el Legislador ha conferido al Presidente de la República para que las ejerza en el marco de los estados de excepción, ni, mucho menos, asumir que el ejercicio de las mismas implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado