Sentencia C-215/20

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

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

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

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

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

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

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

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

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

A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

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

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas 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.

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

(…) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el Artículo 8 de la LEEE establece que los "decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales."

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

(…) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades excepcionales reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-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, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la

familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(…) el cual tiene fundamento en el Artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE MODIFICAN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Jurisprudencia constitucional

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Alcance

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

DECRETO DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO-Expedición por Gobierno

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADICIONA EL

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Contenido y alcance

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

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

En lo relativo a la liquidación del PGN y su anexo, es necesario considerar, sin más preámbulos, la más reciente regla fijada por la doctrina de este tribunal, conforme a la cual la norma por medio de la cual se liquida el presupuesto de ingresos y la ley de apropiaciones y su correspondiente anexo, no tienen el rango y jerarquía de ley y, por tanto, su inclusión en el Decreto 571 de 2020 no satisface el juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad, que es propio del control material de los decretos legislativos.

GASTO PUBLICO SOCIAL-Definición

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Modificación

(…) el papel principal en materia de modificaciones al PGN le corresponde a la ley, que es la única que, en tiempos de paz, puede establecer las erogaciones, e incluir las partidas presupuestales, de tal suerte que no puede haber gastos que no estén incluidos en la Ley de apropiaciones del PGN. En cuanto a las partidas de gasto, específicamente, el artículo 351, faculta al congreso para modificarlas, con la aceptación escrita del ministro del ramo, para aumentarlas, y para eliminarlas o reducirlas, salvo que se trate del servicio de la deuda pública, de las demás obligaciones contractuales del Estado, de la atención completa de los servicios de la administración y de las inversiones en los planes y programas a que se refiere el artículo 341. En estados de emergencia económica, social y ecológica, como ya se ha visto, este tribunal ha aceptado que es posible modificar el PGN, pero sólo por medio de decretos legislativos.

Referencia: Expediente RE-296

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 571 de 2020, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y conforme a los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 16 de abril de 2020, la Presidencia de la República1 remitió a este tribunal copia auténtica del Decreto Legislativo 571 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Con el mencionado decreto, también se remitieron los documentos de soporte del mismo2.

Recibidos dichos documentos por la secretaría general de este tribunal, en audiencia virtual del 20 de abril de 20203 se procedió a su reparto. Por medio de Auto del 27 de abril de 2020, el magistrado sustanciador dispuso asumir el conocimiento del Decreto Legislativo 571 de 2020, fijar en lista el asunto, hacer la comunicación prevista en el artículo 244 de la Constitución, y dar traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiese el concepto a su cargo.

II. NORMA REVISADA

A continuación, se transcribe el texto del Decreto Legislativo 571 de 20204.

“DECRETO 571 DE 2020

(abril 15)

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

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

CONSIDERANDO

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

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

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con

el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del 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 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 Coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el artículo 47 de la Ley estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que, en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y especifica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y O fallecidos , cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril y ciento veintisiete (127) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2 .979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET5 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID- 19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que

se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos .

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT6–5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.848.439 casos, 117.217 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que «[…] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral […]. »

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

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

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

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

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

Que de conformidad con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es necesario adicionar el

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

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

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

Que de conformidad con el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y el artículo 3 de la Ley 2008 de 2019, constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público especifico, 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 mediante el Decreto 552 del 15 de abril de 2020 se autorizó al Gobierno nacional para

hacer uso de hasta el 80% de los recursos provenientes del saldo acumulado en el Fondo de Riesgos Laborales en la modalidad de préstamo a la Nación, con el fin de obtener recursos adicionales para atender las necesidades que en el marco de la emergencia declarada en el Decreto Legislativo 417 de 2020 puedan presentarse. Así mismo, indica que el Fondo de Riesgos Laborales cuenta con un saldo de excedentes acumulados desde su creación de CUATROCIENTOS DOCE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA MIL PESOS $412.666.165.790 al 31 de marzo de 2020 disponibles para tal fin.

Que de acuerdo con el artículo 1 del Decreto Legislativo 552 del 15 de abril de 2020 se incluyen los recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales – FRL como fuente del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020.

Que el Decreto 553 del 15 de abril de 2020 adopta medidas que promuevan los beneficios otorgados por Colombia Mayor para los adultos mayores en lista de espera del programa Colombia Mayor y financiar los potenciales beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante, con el fin de mitigar los efectos sobre la calidad de vida de los adultos mayores y los efectos sobre el empleo en la situación de emergencia.

Que de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 553 del 15 de abril de 2020 los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo podrán financiar tres giros mensuales para la población en lista de espera del Programa Colombia Mayor, de setenta (70) años en adelante.

Que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 553 del 15 de abril de 2020 autoriza al Ministerio del Trabajo para que con los recursos que se asignen del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME, en el marco del Decreto 417 de 2020, realice transferencias de giros directos a las Cajas de Compensación Familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC.

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

Que dentro de las operaciones presupuestales necesarias se incluye la reasignación de recursos de distintas fuentes y rubros del Presupuesto General de la Nación para destinarse al Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos.

Para efectuar las operaciones presupuestales necesarias sobre las partidas incluidas en la ley 2008 de 2019 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020" y contar con recursos para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos , es indispensable incluir disposiciones que permitan al ejecutivo hacer más expedito el trámite de asignación de recursos a través de convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME. Para ello, los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación se han de poder destinar a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

TÍTULO I

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

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 TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($329 .000.000 .000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONCEPTO

VALOR

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

329.000.000.000

6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN

329.000.000.000

TOTAL ADICIÓN

329.000.000.000

ARTÍCULO 2. Adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($329.000 .000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA PROG

SUBC SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCIÓN 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

A

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

329.000.000.000

329.000.000.000

TOTAL ADICION SECCION

329.000.000.000

329.000.000.000

TOTAL ADICION

329.000.000.000

329.000.000.000

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 TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($329.000.000 .000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONCEPTO

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

329.000.000.000

6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN

329.000.000.000

TOTAL ADICIÓN

329.000.000.000

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 TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($329 .000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA PROG

SUBC SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCIÓN 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

A

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

329.000.000.000

329.000.000.000

TOTAL ADICION SECCION

329.000.000.000

329.000.000.000

TOTAL ADICION

329.000.000.000

329.000.000.000

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

TÍTULO II

OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 6. Facultad de destinar ingresos y rentas del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia. Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán ser destinados a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos.

PARÁGRAFO. La facultad que se establece en el presente artículo en ningún caso podrá extenderse a los ingresos y rentas que tengan una destinación específica establecida por la Constitución Política.

ARTÍCULO 7. Convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se autoriza a las secciones y entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación para que de su presupuesto de funcionamiento o inversión, durante la presente vigencia fiscal, realicen convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, con el fin de trasladar recursos que permitan atender las medidas necesarias para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos .

ARTÍCULO 8. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 15 días del mes de abril de 2020

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO,

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA,

MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZALEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

JONATHAN MALAGON GONZALEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,

ANGELA MARIA OROZCO GOMEZ

LA MINISTRA DE CULTURA,

CARMEN INES VASQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN,

MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE,

ERNESTO LUCENA BARRERO."

III. INTERVENCIONES Y CONCEPTO DE LA VISTA FISCAL

3.1. Durante la fijación en lista, en la secretaría general de este tribunal se recibieron las siguientes intervenciones: 1) la de la ciudadana Daniela Serrano Penagos7, 2) la del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia8, 3) la del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia9, 4) la de la Universidad Santo Tomás10, 5) la de la Presidencia de la República11, 6) la de la Universidad de los Andes12 y 7) la de los gobernadores del pueblo indígena Yukpa13.

3.1.1. La ciudadana Daniela Serrano Penagos considera que las medidas adoptadas en el Decreto 571 de 2020 son compatibles con la Constitución. Para fundar su aserto, verifica el cumplimiento de los requisitos formales y materiales y, al hacerlo, destaca que la adición presupuestal está destinada únicamente a cubrir la emergencia, en especial a brindar

recursos para atender los requerimientos sanitarios y a la población más vulnerable.

3.1.2. En su concepto técnico, el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia se centra en algunos juicios materiales específicos. El análisis se ocupa de las medidas adoptadas en los artículos 1, 6 y 7 del decreto sub examine, a las cuales les aplica los juicios de conexidad material, de finalidad, de necesidad fáctica, de proporcionalidad y no discriminación, y de contradicción específica.

Los juicios de conexidad material y de finalidad, son superados por las medidas analizadas, dado que los traslados de recursos al FOME tienen el propósito de mitigar los efectos y problemas económicos causados por la crisis, en la medida en que la pandemia genera importantes efectos sociales y económicos, frente a los cuales se requiere de la intervención del Estado.

Los juicios de necesidad fáctica y proporcionalidad, que se aplican de manera especial a las medidas previstas en el primer inciso del artículo 6 y en el artículo 7, comienzan por destacar la expresión: "podrán", que precede a la destinación a los gastos que se requieran para hacer frente a la emergencia, para advertir que de ella no puede seguirse que los administradores de contribuciones parafiscales o de los fondos que hacen parte del presupuesto, "puedan negarse a girar al Ministerio de Hacienda como administrador del FOME, los recursos requeridos", sino que debe entenderse que dicho traslado de recursos debe hacerse cuando el Ministerio lo requiera. Así, pues, el podrán se referiría al Ministerio de Hacienda y no a los otros órganos. Por ello, solicitan que se declare la exequibilidad condicionada de estas normas, sea 1) "con una provisión aditiva que sustituya la expresión ´podrán ser destinados´, por la de ´deberán ser destinados´", o sea 2) con una interpretación, según la cual se entienda que los recursos trasladados sólo puedan emplearse para atender los gastos que se requieran para hacer frente a la emergencia.

Los juicios de proporcionalidad y no discriminación de las medidas del artículo 6 y 7 en comento, debe hacerse de manera precisa, de tal manera que no haya afectaciones desproporcionadas y discriminatorias. En esto destaca que debe tenerse especial cuidado con las entidades que atienden o prestan servicios fundamentales para realizar el Estado Social de Derecho, pues la habilitación presupuestal es tan abierta que genera riesgos de desproporción y de discriminación. Por ello, solicitan que la constitucionalidad de estas normas se condicione "en el entendido de que la definición de los órganos, fondos, secciones y entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, se establezca por el Ministerio de Hacienda, a partir de criterios: (i) objetivos, (ii) transparentes, (iii) plurales, y sobre todo, (iv) con la previsión de que no se afecten de manera desproporcionada los presupuestos de las entidades que cumplen funciones determinantes para el cumplimiento de los mandatos de igualdad material del Estado social de derecho." En esta misma línea, se

encamina el juicio de contradicción específica, en la medida en que puede llegar a afectarse la garantía constitucional del gasto público social, que tiene prioridad respecto a cualquier otra asignación. Para superar este juicio, también propone un condicionamiento, en el sentido de que: “La facultad que se establece en el presente artículo en ningún caso podrá extenderse a los ingresos y rentas que tengan una destinación específica establecida por la Constitución Política, ni las partidas correspondientes al gasto público social”.

3.1.3. En su concepto técnico, el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia considera que todas las medidas adoptadas en el decreto sub judice son compatibles con la Constitución. Después de describir el contenido del decreto y de destacar sus vínculos con los Decretos 417 y 444 de 2020, pone de presente el artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, conforme al cual el gobierno puede afectar el presupuesto para atender gastos ocasionados por los estados de excepción, evento en el cual la fuente de gasto será el decreto que declare el estado de excepción. En este contexto, se refiere al artículo 67 del referido estatuto orgánico, que faculta al gobierno para dictar el decreto de liquidación del presupuesto. Además, destaca que existe un deber legal, previsto en el artículo 84 del estatuto en comento, conforme al cual, si se modifica el presupuesto, debe informarse al Congreso dentro de los ocho días siguientes a que esto ocurra. Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos formales, procede a realizar el análisis relativo a los requisitos materiales. Este análisis concluye que se superan todos ellos.

3.1.4. En su concepto técnico, la Universidad Santo Tomás concluye, también, que el decreto sub judice es compatible con la Constitución, luego de haber verificado el cumplimiento de todos los requisitos formales y materiales. En su análisis destaca, de manera especial, la relación de conexidad que existe entre los artículos y los considerandos del decreto, del siguiente modo: los considerandos 22, 23 y 24 se relacionan con los artículos 1 y 2; el considerando 33 se relaciona con los artículos 3, 4 y 5; los considerandos 21 y 31 se relacionan con el artículo 6; y los considerandos 25 a 32 se relacionan con el artículo 7.

3.1.5. La Presidencia de la República empieza por referirse a la declaración el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Decreto 417 de 2020 y a la insuficiencia de los recursos para atender la emergencia, pese a las adiciones hechas en los Decretos Legislativos 519, 522 y 552 de 2020. Esta insuficiencia es la que hace necesario hacer la adición prevista en el Decreto 571 de 2020, cuyo contenido describe. Sobre esta base procede a verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales. Destaca, de manera especial, que los recursos adicionados en el decreto sub judice son necesarios para fortalecer el FOME, que es su único destinatario, dado que la atención de la emergencia requiere de cuantiosos recursos económicos, tanto para cubrir lo relativo a lo sanitario como a lo económico, en especial en lo que atañe a la calidad de vida de los adultos mayores y al empleo14. También destaca que la mayoría de los recursos ya adicionados, como los relativos al Decreto 519 de 2020 se destinarán a mitigar efectos ya conocidos de la crisis, pero que, en la medida en que la pandemia prosiga, “se requerirán recursos adicionales para

la atención de la emergencia, requiriéndose recursos significativos para la reactivación de la economía y el restablecimiento de los empleos perdidos y la recuperación de la actividad económica del país."

3.1.7. En su concepto técnico, la Universidad de los Andes, cuestiona la motivación suficiente y la necesidad de las medidas adoptadas. Lo primero, porque considera que 1) no se justifica "de dónde van a salir los recursos que se pretende adicionar al presupuesto de gastos"; 2) no se precisa el destino puntual de los recursos; 3) no muestra por qué los recursos ya destinados al FOME en el Decreto 444 de 2020 resultan insuficientes. Lo segundo, porque le parece que los recursos ya incluidos en el referido decreto son suficientes y adecuados para lograr los objetivos que se pretende lograr con esta adición al PGN.

3.2. El concepto del Procurador General de la Nación

El 22 de mayo de 2020 el Procurador General de la Nación rindió concepto sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 571 de 2020. En este concepto se solicita declarar la exequibilidad de todos los artículos del referido decreto. Respecto de la expresión: "Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán ser destinados a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos" contenida en el artículo 6, se solicita que la declaración de exequibilidad se condicione "en el entendido [de] que no implica la facultad, en cabeza de los órganos que hacen parte del PGN, de modificar dicho presupuesto, ya que esta potestad solo corresponde al legislador."

Luego de constatar que el decreto sub examine cumple con los requisitos formales, el Ministerio Público pasa a ocuparse de los requisitos materiales. En el análisis correspondiente a esto último, además de describir el contenido y alcance del decreto, destaca lo siguiente: 1) que hay un vínculo de conexidad entre él y el Decreto 417 de 2020, que declara el estado de emergencia y entre sus consideraciones y las medidas adoptadas; 2) que ninguna de estas medidas restringen derechos fundamentales, limitan mandatos superiores o desconocen prohibiciones constitucionales; 3) que tales medidas respetan el principio de legalidad del presupuesto y las reglas del Estatuto Orgánico del Presupuesto; 4) que no se afecta la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar esta norma; y 5) que no se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores. A su juicio, las medidas

analizadas, en tanto y en cuanto contribuyen a dotar al FOME de recursos, para hacer frente a sus tareas, responden a los criterios de finalidad y subsidiariedad, tienen motivación suficiente, son proporcionales y necesarias.

En cuanto al condicionamiento propuesto, respecto de la expresión señalada del artículo 6, el Ministerio Público presenta la siguiente argumentación:

"En todo caso, tal como se mencionó, el mismo Decreto 571 de 2020 prevé que las autorizaciones para el traslado de los recursos, no se extienden a los ingresos y rentas con destinación específica. A esto la Procuraduría General de la Nación debe agregar que, en todo caso se deberá observar el mandato constitucional de prioridad del gasto público, de conformidad con el artículo 334 superior, como una

limitación al ejercicio de las facultades excepcionales del Presidente de la República en materia presupuestal.15

Sin embargo, el Ministerio Público entiende que el artículo 6 resulta exequible siempre que la destinación por parte de los órganos que hacen parte del PGN de ingresos y rentas de dicho presupuesto para atender los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal de 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, no implique traslados presupuestales, que sólo puede hacer el

legislador, sino solo modificaciones que afecten al Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, conforme autoriza el artículo 34 del Decreto 568 de 199616."

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.1. Competencia

En virtud de lo previsto en el numeral 7 del artículo 241 del Texto Superior, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 571 de 2020, dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 215 de la Constitución.

4.2. Cuestión preliminar: la exequibilidad del Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

En la Sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 se declaró la exequibilidad del Decreto 417 de 2020. En esta sentencia se estudiaron los presupuestos de dicha declaración, a partir de varios medios de prueba aportados al proceso, de tal manera que se pudo constatar la validez de las consideraciones de dicho decreto. Por tanto, además de atenerse, en lo que corresponda en esta sentencia a dicha constatación, debe advertirse que en este caso se debe proferir una decisión de fondo sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 571 de 2020.

4.3. Problema jurídico y metodología de la decisión

Corresponde a este tribunal establecer si: 1) el Decreto Legislativo 571 de 2020 satisface o no los requisitos previstos para su proceso de formación y, de ser así, 2) si este mismo decreto legislativo supera o no los juicios o escrutinios que le son aplicables al examen de su contenido.

Para estudiar los anteriores problemas 1) se dará cuenta del control oficioso de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados con fundamento en el artículo 215 de la Constitución; 2) se caracterizará de manera general del Estado de Excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; 3) se precisará el fundamento y alcance del control judicial de los decretos de desarrollo expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica y, de manera especial, los criterios formales y materiales que rigen este control; y 4) se dará cuenta de la doctrina de este tribunal respecto de decretos legislativos que hacen adiciones presupuestales. A partir de estos elementos de juicio se procederá a 5) resolver los problemas planteados.

4.4. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica17

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades, de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 464 de 2020, sometido a su consideración en esta oportunidad.

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas 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 (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone "el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia"18, así como que "el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad"19.

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-20, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial21.

La Constitución dispuso 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 establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

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

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

Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”22. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”23.

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 públicos24; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica25; iii) desastres naturales26; iv) la revaluación del peso frente al dólar27; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito28; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público29; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud30; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela31.

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

Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso

en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

4.5. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos de desarrollo expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ambiental32

4.5.1. Consideraciones generales

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

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

los derechos humanos.

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

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

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

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

El juicio de finalidad33 está previsto por el artículo 10 de la LEEE34. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos35.

El juicio de conexidad material36 está previsto por los artículos 215 de la Constitución37 y 47 de la LEEE38. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente39 y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia40.

El juicio de motivación suficiente41 ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas42. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas43, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los "decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales"44.

El juicio de ausencia de arbitrariedad45 tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan 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.46 La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales47; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento48.

El juicio de intangibilidad49 parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "intocable" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

El juicio de no contradicción específica50 tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte

que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

El juicio de incompatibilidad51, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

El juicio de necesidad52, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

El juicio de proporcionalidad53, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

El juicio de no discriminación54, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE55, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas56. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados57.

4.6. El control de constitucionalidad de los decretos legislativos que modifican el PGN

4.6.1. En un primer estadio temporal, al estudiar decretos legislativos que hacen adiciones

presupuestales, este tribunal se centró en la cuestión de la competencia. En la experiencia histórica de la última década del siglo XX, los primeros decretos legislativos que adicionaron el PGN fueron dictados bajo el estado de conmoción interior. En este contexto no había problemas frente a la competencia, pues la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE, la regula de manera expresa58. El problema surgirá cuando se trate de decretos legislativos dictados en estado de guerra exterior o en estados de emergencia. Dado que el primer estado no ha sido declarado hasta ahora, la cuestión aparecerá en el contexto de un estado de emergencia.

En la Sentencia C-376 de 1994, al analizar la constitucionalidad de un decreto legislativo dictado en el marco de un estado de emergencia59, que adicionó el PGN60, el problema de la competencia se manifiesta y demanda una solución por parte del tribunal. Luego de advertir que, en este contexto, no hay una regulación expresa en la LEEE, como sí la hay en el contexto del estado de conmoción interior, en esta sentencia se sostuvo que dicha competencia "tiene que existir, implícita, en las amplísimas facultades generales propias del Estado de Guerra, y en las facultades del Estado de Emergencia."6162

La doctrina sobre la competencia del gobierno para modificar el PGN, por medio de decretos legislativos dictados bajo un estado de emergencia, se consolidará, de manera pacífica, en numerosas sentencias posteriores, como las siguientes: C-137 de 199963, C-138 de 199964, C-219 de 199965 y C-329 de 199966.

Además del asunto de la competencia, resuelto como ya se ha indicado, debe destacarse que en este estadio temporal el análisis realizado por el tribunal era breve y partía de reconocer como obvio lo relativo a la finalidad, conexidad y necesidad de la modificación al PGN. En estas sentencias se considera que, en el contexto de una crisis que da lugar a declarar un estado de emergencia, es urgente contar con los recursos que sean suficientes para hacerle frente y, para ello, "es indispensable que estos sean debidamente apropiados al presupuesto general de la nación".

4.6.2. En un segundo estadio temporal, ante la creciente complejidad de los decretos legislativos, dictados bajo estado de emergencia, que modifican el PGN, al no limitarse a una mera adición del presupuesto de ingresos y de la ley de apropiaciones, sino incluir también otras disposiciones, fue necesario ampliar el análisis.

En la Sentencia C-146 de 200967, además de estudiar la constitucionalidad de una modificación al PGN, fue necesario revisar la destinación de unos recursos que pasaron del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías y del Fondo Agropecuario de Garantías68. Luego de reiterar la doctrina

pacífica sobre la competencia del gobierno para modificar el PGN por medio de decretos legislativos, dictados bajo estado de emergencia, la sentencia enuncia unos límites materiales para este tipo de decretos, a saber: 1) el de la conexidad, 2) el de la especificidad, 3) el de las reglas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en adelante EOP (art. 83 y 84). Al proseguir con su análisis advierte que, en vista de que los recursos del primer fondo señalado, "tienen la condición de fuente del presupuesto de rentas y recursos de capital", la decisión de trasladarlos a los otros fondos "se circunscribe dentro de las competencias de modificación del presupuesto y demás materias de índole fiscal". Sobre esta base analiza la conexidad, la especificidad, la necesidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

La combinación de medidas: modificar el PGN y disponer el traslado de recursos, se empleará en el siguiente estado de emergencia. Así lo constató este tribunal en la Sentencia C-274 de 201169. En este caso el traslado de recursos se hizo de "Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a estos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran organismos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación señalados en el presente Decreto Legislativo", al Fondo Nacional de Calamidades. La metodología de análisis de los requisitos materiales seguida en esta sentencia es la misma que se acaba de presentar en el fundamento jurídico anterior. En su análisis, la sentencia aplica los juicios a todas las medidas en general, sin hacer distinciones especiales respecto de cada uno de los artículos del decreto.

Dentro del más reciente Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 601 de 2017, con motivo de la avalancha que afectó al Municipio de Mocoa, el gobierno dictó el Decreto 733 de 2017, "Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación". Las medidas adoptadas fueron modificar el presupuesto, por medio de un contracrédito, que afectó el servicio de la deuda y el presupuesto del Ministerio de Minas y Energía, para destinar estos recursos a cubrir el costo de prestación de algunos servicios por dicho Ministerio, al Instituto Nacional de Vías, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En la Sentencia C-434 de 2017 se revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 733 de 2017. En esta sentencia se reiteró, una vez más, la doctrina pacífica del tribunal, respecto de la competencia del gobierno para modificar, por medio de decretos legislativos dictados bajo estado de emergencia, el PGN. A partir de la distinción entre traslados de partidas y créditos adicionales, se destaca que el control será diferente, en los siguientes términos:

“11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen70. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, […] excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación71.”

4.6.3. En un tercer estadio temporal, en el contexto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417, este tribunal acaba de establecer, en la Sentencia C-170 de 2020, una nueva regla respecto de los decretos que modifican el PGN. Esta regla consiste en que la liquidación del PGN y su anexo deben considerarse del mismo modo que en condiciones normales, es decir, como elementos propios de un decreto ejecutivo y no de un decreto con fuerza de ley. Por tanto, su inclusión en un decreto legislativo no sería necesaria en términos jurídicos.

La liquidación del PGN está regulada en el artículo 67 del EOP72. En este artículo se establece la competencia del gobierno para dictar el decreto de liquidación del PGN, para cuya preparación se debe tener como base el proyecto presentado a consideración del Congreso, al cual se insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el trámite legislativo. También se precisa que este decreto se acompañará de un anexo que “tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo”. Por tanto, el documento en el cual se detalla el gasto para el año fiscal respectivo es un anexo del decreto por medio del cual se liquida el PGN.

En efecto, en la Sentencia C-629 de 1996, al estudiar una demanda contra el artículo 50 de la Ley 224 de 1995, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1996”, se analizó, en el fundamento jurídico 6.8, la naturaleza jurídica del decreto de liquidación del

PGN, en los siguientes términos:

“Es evidente, entonces, que el decreto de liquidación del presupuesto cumple una función de trascendental importancia pues, en él habrán de quedar consignados, en forma definitiva, todos los ingresos y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobados por el Congreso, sin que pueda el Gobierno aumentar o disminuir su cuantía ni introducir cambios en cuanto a su asignación o destino, además, debe respetar íntegramente el contenido normativo de los preceptos que dicho órgano haya expedido. Este decreto se acompaña con un anexo en el que debe aparecer el detalle del gasto para el año fiscal respectivo. // Así el decreto de liquidación facilita la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación y permite ejercer un control más apropiado por parte de las entidades encargadas de vigilar los dineros del Estado, ya que al tenor de lo dispuesto en el artículo 345 de la Ley Suprema, “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. // La expedición del decreto de liquidación por parte del Gobierno no obedece al ejercicio de facultades extraordinarias, sino a una atribución directa y específica de la Ley Orgánica del Presupuesto; en consecuencia, éste no es un decreto-ley sino ejecutivo.”

En la Sentencia C-354 de 1998, al ocuparse de una demanda contra el artículo 1 de la Ley 413 de 1997, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998”, se retoma lo dicho en la sentencia anterior y se lo reitera, en los siguientes términos:

“El decreto de liquidación del presupuesto no es, entonces, un acto de naturaleza legal, razón adicional para que no tenga idoneidad para modificar la ley anual de presupuesto y, aunque no está expresamente consagrado en la Constitución, a él se refiere el artículo 67 del decreto 111 de 1996, destacando que lo dicta el Gobierno Nacional y que en su preparación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional, tomará como base el proyecto presentado por el Gobierno e insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso, acompañándolo con “un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo”.

En las dos sentencias antedichas no se cuestiona la importancia del decreto de liquidación del PGN y de su anexo, pues sin ellos no sería posible conocer, en detalle, el gasto para el año fiscal respectivo. Lo que se cuestiona es que por medio de estos decretos se pueda modificar el PGN, lo que resulta inadmisible en términos constitucionales en situaciones de normalidad.

En el contexto de un estado de emergencia, como en el que se inscribe el decreto sub examine, este tribunal acaba de declarar inexequibles los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 519 de 2020, en la Sentencia C-170 de 2020, reiterada en la Sentencia C-206 de 2020, pues las medidas contenidas en ellos (liquidación del PGN y anexo), podían haberse expedido en uso de las facultades ordinarias del Presidente de la República, con lo cual no se supera el juicio de necesidad jurídica. El razonamiento en el que se funda esta conclusión73 es el siguiente:

"El artículo 67 del EOP determina que "Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación." La jurisprudencia constitucional ha sido clara en reconocer la competencia y límites del Presidente para liquidar el presupuesto así como la naturaleza de este acto. La Sentencia C-354 de 199874 reiteró la C-629 de 199675 que estableció que la liquidación pretende "detallar o definir en forma específica cada uno de los conceptos que […] lo conforman, función que corresponde realizar al Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria, en el decreto de liquidación como en el anexo que detalla el gasto para el año fiscal respectivo." // Por lo tanto, el decreto de liquidación del presupuesto no es un acto de naturaleza legal. De hecho, en tiempos de normalidad institucional, no puede interferir en el trabajo del Legislador para modificar la ley anual de presupuesto76, pues se trata de "(…) una operación destinada a clarificar los resultados del debate legislativo y especificar el gasto (…)."77 El decreto de liquidación pretende crear las condiciones adecuadas para ejecutar de mejor manera el presupuesto aprobado por las Cámaras. // De acuerdo con ello, en tiempos de normalidad institucional se aplica la regla del EOP, y no existe disposición alguna en el ordenamiento que prevea una norma distinta cuando se ha declarado un estado de excepción. En efecto, la Corte se ha referido al proceso presupuestal en estados de excepción y ha señalado que la única diferencia con la normalidad institucional es la facultad del Ejecutivo para cambiar la destinación de algunas rentas; reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (artículos 215 constitucional y 47 de la LEEE). // Como lo reiteró la Sentencia C-434 de 201778, el Ejecutivo se convierte en Legislador transitorio, tiene la facultad de intervenir el PresGN a través de adiciones y traslados (artículo 83 del EOP) y toda modificación deberá ser informada al Congreso (artículo 84 del EOP). La regla del artículo 67 del EOP que faculta al Gobierno Nacional para proferir el decreto de liquidación del PresGN, no cambia. En este punto es importante recordar que no pueden confundirse las etapas de adición y de liquidación, pues a pesar de que ambas están en cabeza del Presidente en estados de excepción, son distintas. Por tal razón, no puede entenderse la normativa presupuestal como una posibilidad de que el ejecutivo escoja si expide un decreto legislativo o uno reglamentario para hacer la liquidación presupuestal, en efecto, el artículo 83 EOP79 no hace tal habilitación. // En ese orden de ideas, el decreto bajo examen, que en sus 2 primeros artículos hace una adición presupuestal y en los artículos 3°, 4° y 5° lleva a cabo la liquidación de las apropiaciones incorpora normas que no son de rango legal y podrían haberse expedido por el Presidente en uso de sus facultades ordinarias. // Es indiscutible que los contenidos de estos artículos son propios de un decreto que no tiene fuerza de ley, pues se trata de las normas necesarias para ejecutar la ley del presupuesto a

las que hace referencia el artículo 67 del EOP. Este precepto, que por ser orgánico tiene un rango especial en el sistema de fuentes, le otorga al Presidente la competencia para expedir el decreto liquidatorio como suprema autoridad administrativa, no como Legislador de excepción. Por lo tanto, no existe ninguna razón para que en un estado de emergencia el poder usado para expedirla haya cambiado. // Sin embargo, podría alegarse la necesidad de considerar algunos elementos propios de la excepcionalidad de la situación para justificar otro tipo de interpretación que concentre el control en esta Corte. Por ejemplo, la importancia de regular de manera completa e integral el cambio presupuestal hecho por el Presidente explicaría que las disposiciones de adición y liquidación se encuentren en un único decreto, o la imperativa celeridad fundamentaría que se expidan las normas en un mismo decreto; incluso podría pensarse que la alteración del proceso presupuestal en estados de excepción hace que la distinción entre las etapas de adición y liquidación sea inane y, por lo tanto, la precisión de la naturaleza normativa también debe serlo. // Para esta Corte, que un estado de excepción busque celeridad para responder a la crisis no asimila la naturaleza de todas las normas de un proceso, menos aún habilita al Presidente a escoger el tipo de control y el ente encargado de controlar sus actos. Tal idea iría en contravía del ordenamiento constitucional, pues sometería el control sobre la excepcional competencia legislativa del Ejecutivo en un estado de emergencia en una opción que Presidente fijaría. Este decreto contiene normas expedidas en virtud de la facultad legislativa excepcional que tiene el Presidente en estado de emergencia, y otras que corresponden a sus funciones administrativas. Como fue visto previamente, es indiscutible que se trata de disposiciones que tienen una naturaleza distinta y que técnicamente no debieron ser parte del mismo cuerpo jurídico80.”

4.7. Caso concreto

4.7.1. Examen formal de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 571 de 2020

En el examen formal del decreto este tribunal debe verificar tres exigencias, a saber: 1) la suscripción del decreto por el Presidente de la Republica y sus ministros; 2) la expedición del decreto en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y 3) la existencia de motivación81.

4.7.1.1. Al revisar la copia auténtica del Decreto Legislativo 571 de 202082 este tribunal encuentra que está suscrito por el Presidente de la República y por los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Agricultura y Desarrollo Social, de Salud y Protección Social, de Trabajo, de Minas y Energía, de Comercio Industria y Turismo, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones, de Transporte, de Cultura, de Ciencia y Tecnología y del Deporte. Por tanto, se cumple la exigencia de que el decreto esté suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros.

4.7.1.2. Por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que empezó a regir desde su publicación83 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de este decreto84. El Decreto Legislativo 571 del 15 de abril de 2020, se dictó en uso de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución y "en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020"85, con el "fin de dar aplicación a las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos". En vista de estas circunstancias, se tiene que el decreto sub judice se dictó dentro del término de vigencia del estado de excepción y en desarrollo de él, con lo cual se cumple la segunda exigencia del examen formal.

4.7.1.3. En sus consideraciones, el decreto sub examine tiene dos tipos de motivación. Una motivación general86, en la que se alude al artículo 215 de la Constitución, al Decreto 417 de 2020 y a las consecuencias económicas y sociales de la crisis. Y una motivación específica, en la cual se da cuenta de los argumentos que justifican, a juicio del Gobierno, las siete decisiones que se adoptan. En efecto, hay argumentos: 1) sobre la necesidad adicionar el presupuesto y la ley de apropiaciones, para incluir los recursos necesarios para implementar medidas efectivas para conjurar la crisis y mitigar sus efectos; 2) sobre la necesidad de realizar las operaciones presupuestales necesarias sobre las partidas del presupuesto; 3) sobre la necesidad de destinar recursos para la atención de la crisis; y 4) sobre la necesidad de trasladar recursos para el mismo propósito. Esta revisión es suficiente para afirmar que en el Decreto Legislativo 571 de 2020 existe motivación, con lo cual se cumple la tercera, y última, exigencia del examen formal.

Dado que el Decreto Legislativo 571 de 2020 superó el examen formal de constitucionalidad, a este tribunal le corresponde ahora adelantar el examen material de constitucionalidad, a partir de la aplicación de los diez juicios previstos para tal efecto, a saber: el de finalidad, el de conexidad material, el de motivación suficiente, el de ausencia de arbitrariedad, el de intangibilidad, el de no contradicción específica, el de incompatibilidad, el de necesidad, el de proporcionalidad y el de no discriminación.

Antes de aplicar los antedichos juicios, es necesario considerar el contenido y alcance del decreto sub judice y analizar, conforme a la doctrina pacífica y reiterada de este tribunal, la competencia del gobierno para modificar el PGN por medio de decretos legislativos dictados

bajo estado de emergencia, el modo de ejercerla y la posibilidad de dar autorizaciones para destinar otros recursos para la atención de la crisis.

4.7.2.1. El contenido y alcance del Decreto Legislativo 571 de 2020

4.7.2.1.1. Las consideraciones del decreto sub judice se organizan en tres grupos. El primer grupo, que va de la cuarta a la décimo tercera consideración, da cuenta de la crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID-19, de su impacto en contagios y fallecimientos, con datos globales y locales. El segundo grupo, que va de la décimo cuarta a la décimo séptima consideración, se centra en las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, para advertir sobre el impacto que esta crisis tendrá en la cantidad y calidad del empleo y la afectación a los grupos más vulnerables, con base en las estimaciones de la OIT y, además, sobre la contracción del producto mundial, con base en la declaración del Comité Monetario y Financiero Internacional y de la directora gerente del Fondo Monetario Internacional. El tercer grupo, que va de la décimo octava a la trigésimo tercera consideración, corresponde, de manera específica, a las medidas adoptadas en el decreto. Por su relevancia para este caso, enseguida se analizarán en detalle.

En la consideración décimo-octava, se destaca de manera expresa que el artículo 3 del Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, autoriza al gobierno para adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, para lo cual “dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”. Estas medidas, según se precisa en la consideración vigésima, son principalmente dos: 1) fortalecer el sistema de salud para brindar condiciones adecuadas de atención y prevención frente a la pandemia, y 2) contrarrestar el impacto en la estabilidad económica y social causado por ella.

En cuanto a la competencia para hacer modificaciones al PGN, en la consideración décimo novena, a partir de la Sentencia C-434 de 2017, se destaca que, en estados de excepción, el gobierno, como legislador transitorio, puede modificar el PGN, por medio del cambio de destinación de rentas, la reasignación de partidas y la realización de operaciones presupuestales, para destinar recursos a la atención y superación de la crisis. En cuanto al modo de ejercer esta competencia, en las consideraciones vigésimo primera a vigésimo cuarta, se señala que se debe seguir lo previsto en los artículos 30 y 83 del EOP, la Ley 137 de 1994, los artículos 3 y 18 de la Ley 2008 de 2019 y el Decreto 444 de 2020. Así, pues, se alude a dos tipos diferentes de operaciones: 1) las relativas a la adición del PGN y el correspondiente cambio en la ley de apropiaciones (art. 83 de EOP, Ley 137 de 1994 y art. 18 de la Ley 2008 de 2019), y 2) las relativas a los fondos especiales en el orden nacional, a los fondos sin personería jurídica y al Fondo de Mitigación de Emergencias, en adelante FOME (art. 30 del EOP, art. 3 de la Ley 2008 de 2019 y Decreto 444 de 2020).

De la vigésimo quinta a la vigésimo novena consideración, se da cuenta de los recursos dispuestos por el Decreto 552 de 2020, para la atención de la emergencia, entre los que están aquellos que corresponden al préstamo de hasta el 80% de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales. También se indica que, conforme a lo dispuesto en el Decreto 553 de 2020, en el contexto de la emergencia, se ha promovido los beneficios otorgados por Colombia Mayor y del Mecanismo de Protección al Cesante.

Por último, en las consideraciones trigésima a trigésima tercera, el decreto alude de manera expresa a las medidas que se toman. En la consideración trigésima reitera que ellas se fundan en la autorización dada por el artículo 3 del Decreto 417 de 2020. En la consideración trigésima primera alude a las operaciones presupuestales a realizar y en la trigésimo tercera se refiere a la competencia atribuida al gobierno por el artículo 67 del EOP para liquidar el presupuesto y la obligación de acompañar un anexo que tendrá el detalle del gasto. En la consideración trigésima segunda se destaca la necesidad de incluir normas que permitan hacer más expedito el trámite de asignación de recursos, por medio de convenios administrativos, para lo cual establece que los ingresos y rentas del PGN y de los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional o asimilados, dentro de los que se incluye a los fondos especiales y a las contribuciones parafiscales administrados por órganos que hacen parte del PGN, “se han de poder destinar a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia”.

4.7.2.1.2. Siete de los ocho artículos contenidos en el decreto sub judice se organizan en dos títulos.

En el título primero están las medidas que corresponden a la modificación del PGN: 1) la adición, tanto del presupuesto de rentas como de la ley de apropiaciones, por la suma de $329.000.000.00087; 2) la liquidación de ambas adiciones, por el mismo valor88; y 3) el anexo que contiene el detalle del gasto89. Esta suma ingresa a Fondos Especiales de la Nación y se destina al presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público90. La fuente de estos recursos, según lo advierte la Presidencia de la República en su intervención91, está relacionada con los Decretos Legislativos 444 y 552 de 2020. En el primero de ellos se crea el FOME y se dispone, en su artículo 3, las fuentes de sus recursos. En el segundo de ellos se adiciona un numeral, el 6, al referido artículo 3 del Decreto 444 de 2020, para incluir una nueva fuente: los recursos del Fondo de Riesgos Laborales. De manera consecuente con la nueva fuente, en el Decreto 552 de 2020: se autoriza, en el artículo 4, a disponer hasta del 80% del saldo acumulado de este fondo; se establece, en el artículo 5, que dichos recursos se tomarán en un préstamo que se concretará en pagarés con una remuneración del 0%, pagaderos en las 10 vigencias fiscales siguientes a la del primer desembolso, con cargo al rubro de servicio de la deuda del presupuesto, y que estos pagarés pueden redimirse parcialmente de manera anticipada, para atender las obligaciones del

fondo. En este contexto, la Presidencia de la República señala que los 329 mil millones que se adicionan al PGN es la suma que corresponde al precitado porcentaje del Fondo de Riesgos Laborales. En efecto, el saldo de excedentes de dicho fondo, al 31 de marzo de 2020, era de $412.666.165.790, por lo que el 80% del mismo es $329.000.000.000.

En el título segundo están unas medidas que no corresponden, en estricto sentido, al título del decreto sub examine92, sino que se centran en la destinación de recursos que ya hacen parte del PGN. En efecto, en este título aparecen dos autorizaciones al gobierno: 1) la de poder destinar a la atención de la emergencia "Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación"93, con excepción de aquellos que tengan una destinación específica establecida en la Constitución Política94; y 2) la de realizar convenios administrativos entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en tanto administrador del FOME, y las "secciones y entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación", para que, del presupuesto de funcionamiento o inversión de estas últimas, se traslade recursos al primero, para atender la emergencia95. Sobre estas medidas, además de aludir al artículo 3 del Decreto 417 de 2020, se destacar, en la penúltima consideración del decreto, que estas normas son indispensables, en tanto permiten al ejecutivo hacer más expedito el trámite de asignación de recursos a través de convenios interadministrativos. Por otra parte, en la intervención de la Presidencia96, se indica que estas normas buscan el "uso eficiente de los recursos que ya habían sido asignados a las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, al permitir que aquellos que no tengan destinación específica constitucional, puedan ser orientados a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia".

El último artículo, el octavo, que no hace parte de ninguno de los dos títulos anteriores, es el relativo a la vigencia, que empezará a partir de la publicación del decreto97.

El primer tipo de medidas es el que corresponde a la modificación y liquidación del PGN (art. 1 a 5). Debe advertirse que en estas medidas no se hacen traslados presupuestales, ni cambian la destinación de partidas específicas, sino que modifican el PGN, en el sentido de adicionar el presupuesto de ingresos (art. 1) y la ley de apropiaciones (art. 2). Esta modificación viene acompañada de la liquidación de ambos presupuestos (art. 3 y 4), a la que se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto (art. 5).

El segundo tipo de medidas es el que corresponde a las autorizaciones que se da al gobierno

para destinar con ciertas restricciones los recursos del PGN a la atención de la pandemia (art. 6) y para hacerlo por medio de convenios administrativos (art. 7).

La autorización para destinar recursos se ejercería eventualmente, es decir, sólo si así se requiere98 y, en todo caso, no podrá afectar a los ingresos y rentas que tengan una destinación específica establecida por la Constitución. Lo de eventual se dice porque la norma, enunciada en el artículo 6 del decreto, da una autorización que puede o no ser ejercida por el gobierno nacional, pero en rigor no dispone un traslado concreto y cuantificable. En efecto, la expresión "podrán ser destinados a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos": 1) no se refiere a los administradores de contribuciones parafiscales o de los fondos que hacen parte del PGN, como lo señala un interviniente99, sino al gobierno y específicamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como administrador del FOME; y 2) la posibilidad de destinar los recursos a ese propósito, no implica que puedan destinarse a propósitos diferentes, como también advierte el mismo interviniente100, sino que sólo se llega a destinarlos si así se requiere

La segunda autorización es instrumental, en la medida en que se refiere al modo de hacer el traslado de recursos, que sería por medio de convenios administrativos. En estas condiciones, dichas medidas son semejantes a las adoptadas en el Decreto 4627 de 2010101, que fue declarado condicionalmente exequible en la Sentencia C-274 de 2011102, con la diferencia de que en este caso se da una autorización para poder destinar los recursos, mientras que en el caso juzgado en dicha sentencia no se da una autorización, sino que, directamente, se destinan los recursos.

Es necesario advertir, conforme a las consideraciones trigésimo primera y trigésimo segunda y al artículo 7 del decreto, que la totalidad de los recursos adicionados al PGN se destinarán al FOME. Por ello, en este caso es relevante considerar el Decreto 444 de 2020, declarado exequible en la Sentencia C-194 de 2020, en el cual se crea dicho fondo, se establece las fuentes de sus recursos, su objeto y su uso.

El FOME es un "fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público" (art. 1 DL 444/20). Sus recursos provienen de seis fuentes a saber: 1) del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías, en calidad de préstamo; 2) del Fondo de Pensiones Territoriales, en calidad de préstamo; 3) de los recursos asignados en el PGN; 4) de los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos; 5) de los demás que determine el gobierno nacional; y 6) del Fondo de Riesgos Laborales, en calidad de préstamo (art. 3 DL 444/20). El objeto del FOME 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, en el marco del Decreto 417 de 2020” (art. 2 DL 444/20). Los recursos del FOME se usarán, especialmente, para:

“1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. // 2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME. // 3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras. // 4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras. // 5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional. // 6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.” (art. 4 DL 444/20).

4.7.2.2. Análisis de la modificación y la liquidación del PGN a la luz de los estándares fijados por la doctrina de este tribunal103

Si bien en situaciones de normalidad el gobierno no puede modificar el PGN, como ya se destacó al estudiar, a modo de parámetro, el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que modifican el PGN, la doctrina pacífica y reiterada de este tribunal ha sido la de considerar que, pese a no haber una regulación expresa en la LEEE, el gobierno sí puede modificar, por medio de decretos legislativos dictados bajo estado de emergencia, el PGN104. En esta oportunidad, la Sala reiterará su doctrina y, por tanto, reconocerá que el gobierno tiene competencia para modificar, por medio del Decreto Legislativo 571 de 2020 el PGN.

En cuanto al procedimiento a seguir para este propósito, debe considerarse, en primer término, lo previsto en el artículo 83 del EOP. En este artículo se regula la competencia del gobierno para efectuar créditos adicionales y traslados al PGN, “en los términos que éste señale”, para atender los gastos ocasionados por el estado de excepción y, además, se indica que “la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo”. Dado que el Decreto 417 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, fue declarado exequible en la Sentencia C-145 de 2020, se tiene que existe una fuente válida para el gasto. En efecto, el artículo 3 de dicho decreto faculta al gobierno, de manera expresa, para disponer las operaciones necesarias para llevar a cabo las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En segundo término, debe considerarse lo previsto en el artículo 67 del EOP sobre la liquidación del presupuesto. En este artículo se regula la competencia del gobierno para dictar el decreto de liquidación del PGN, para cuya preparación se debe tener como base el proyecto presentado a consideración del Congreso, al cual se insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso. Este decreto se acompañará de un anexo que "tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo".

En lo relativo a la liquidación del PGN y su anexo, es necesario considerar, sin más preámbulos, la más reciente regla fijada por la doctrina de este tribunal105, conforme a la cual la norma por medio de la cual se liquida el presupuesto de ingresos y la ley de apropiaciones y su correspondiente anexo, no tienen el rango y jerarquía de ley y, por tanto, su inclusión en el Decreto 571 de 2020 no satisface el juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad, que es propio del control material de los decretos legislativos. Esta regla, fijada en la Sentencia C-170 de 2020, reiterada en la Sentencia C-206 de 2020, es un precedente relevante para este caso, en el cual se incluyen dichas normas en el decreto sub judice. En consecuencia, este tribunal debe aplicar dicha regla en el asunto sub examine, y concluir, por tanto, que las medidas contenidas en los artículos 3, 4 y 5 no satisfacen el señalado juicio material, razón por la cual deberán declararse inexequibles.

En vista de la anterior circunstancia el análisis se circunscribirá de ahora en adelante, en cuanto a este tipo de medidas, a las contenidas en los artículos 1 y 2 del decreto sub judice, esto es, a la adición del presupuesto de ingresos y a la adición de la ley de apropiaciones, por la suma de $329.000.000.000.

4.7.2.3. El uso y la autorización de usar otros recursos del PGN, no especificados de manera previa, para atender la crisis, a la luz de los estándares fijados por la doctrina de este tribunal106

La posibilidad de destinar, en decretos legislativos dictados bajo estado de emergencia, los ingresos del PGN y de los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional o asimilados por la ley a estos, dentro de los que se incluyen los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran organismos que hacen parte del PGN, a la atención de la crisis, no es excepcional en nuestra tradición jurídica107.

Justamente, eso fue lo que se hizo en el artículo 1 del Decreto Legislativo 4627 de 2010. Al juzgar esta norma, en la Sentencia C-274 de 2011, se concluyó que era exequible "en el entendido de que las partidas transferidas al Fondo Nacional de Calamidades, sólo podrán ser ejecutadas en las zonas y municipios afectados por el desastre y destinadas a la primera fase de ayuda humanitaria." Para llegar a esa conclusión, este tribunal aludió al mínimo de

emergencia, valga decir, al mínimo de los mínimos, en los siguientes términos:

“Para la Sala, tomar recursos monetarios disponibles y utilizables del Presupuesto Nacional, originalmente destinados a los giros ordinarios y usuales de la Administración, para garantizar las mínimas condiciones vitales de emergencia y humanitarias, a casi medio millón de familias damnificadas por la crisis invernal, es proporcionado. Si bien es cierto, se afectan de forma moderada y limitada algunas áreas del Estado al privarlas de sus recursos, ello es así porque se pretende con esa medida cumplir uno de los principales objetivos del orden constitucional vigente, a saber, proteger a los más débiles. // Las medidas presupuestales de emergencia adoptadas por el Gobierno, en calidad de legislador extraordinario, son proporcionales. No sólo son racionales y razonables, sino, además, proporcionadas. Es decir, se trata de medidas orientadas a garantizar y proteger importantes valores, derechos y principios constitucionales, en medio de una grave situación de crisis, sin tener que sacrificar de manera grave, exagerada o desmesurada, otros derechos, valores o principios constitucionales. // En efecto, la medida concreta tomada –a saber: redirigir ciertos recursos de inversión y funcionamiento de varias instituciones del Estado al Fondo Nacional de Calamidades, para garantizar el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia de las familias damnificadas de la ola invernal–, pone de un lado de la balanza, bienes constitucionales relevantes e importantes y del otro, los derechos constitucionales fundamentales de personas en situación de debilidad y afectación manifiesta y que requiere protección con urgencia (valores constitucionales imperiosos). // Así, el Decreto legislativo estudiado sacrifica, limitada y parcialmente, los recursos destinados por el legislador ordinario para el cumplimiento ordinario de las funciones propias de diversas instituciones del Estado, con el propósito de proteger y garantizar un mínimo de emergencia a las personas afectadas por la ola invernal. El propósito del Gobierno Nacional no es el de asegurar el derecho fundamental a un mínimo vital en dignidad, es el de asegurar el derecho a un mínimo de emergencia; el mínimo de los mínimos. Los recursos estatales, por tanto, se están destinando a un fin de importancia suprema: garantizar las condiciones mínimas de supervivencia a las familias damnificadas.”

En este contexto, al encontrar justificada la medida, el condicionamiento se hace como una “medida de protección de los recursos”, para que estos se usen en las zonas afectadas por la crisis y se dediquen a la primera fase de ayuda humanitaria.

En vista de este precedente, es necesario precisar dos cuestiones relevantes para este caso. La primera es la de la competencia, valga decir, la facultad que el decreto legislativo puede dar al gobierno para destinar ingresos y rentas del PGN a la atención de la crisis. La segunda es la del ejercicio de la competencia, es decir, la valoración sobre las condiciones en que dicho ejercicio es admisible. El precedente en comento es útil para resolver la segunda cuestión, en la medida en que asume que la destinación de los recursos sí puede hacerse, cuando se trata de proteger los derechos constitucionales fundamentales de personas en situación de debilidad y afectación manifiesta. Por el contrario, no es útil para la primera

cuestión, dado que en el caso ya analizado era el propio decreto legislativo el que cambiaba la destinación de los recursos, mientras que en este caso el decreto legislativo autoriza al gobierno, si así se requiere, a cambiar la destinación de los recursos.

En efecto, en el caso sub examine, se alude al mismo referente usado por el Decreto 4627 de 2010108. La diferencia está en los términos de la alusión, en particular, en la determinación de los recursos y en la forma de la destinación de los mismos. En efecto, en el Decreto 4627 de 2010 los recursos afectados serán los "señalados en el presente Decreto Legislativo" y la forma de destinación de los mismos es incondicional: "se destinarán a la atención de los gastos que se requieran para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos". En el decreto 571 de 2020, la determinación es más amplia y en principio correspondería a todos los recursos, salvo aquellos que "tengan una destinación específica establecida por la Constitución Política", y la forma de destinación de los mismos es condicional: "podrán ser destinados a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos." La autorización sub examine, según se precisa en el artículo 7 del Decreto 571 de 2020, se concreta por medio de convenios interadministrativos, conforme a los cuales los recursos se trasladan al FOME.

En cuanto a la cuestión de la competencia, este tribunal debe advertir una circunstancia relevante: la continuidad de la crisis sanitaria a causa del COVID-19. En efecto, al momento de dictarse el referido decreto, e incluso al momento de proferirse esta sentencia, no se conoce cuál será el desarrollo de la referida pandemia, ni se tiene certeza sobre sí la emergencia sanitaria culminará antes de la fecha prevista por la Resolución 844 de 2020109 o habrá necesidad de una nueva prórroga. Ante una situación así de incierta, es muy difícil evaluar, de manera precisa y definitiva, cuáles serán los recursos necesarios para hacerle frente a la crisis, incluso en la vigencia fiscal de 2020. La existencia de varias modificaciones al PGN110, en el contexto de este estado de excepción, muestra el alcance de la dificultad y pone de presente la necesidad de contar con una herramienta idónea para hacer frente a los gastos que se requieran. En este contexto, la autorización dada, en términos amplios, al gobierno por el artículo 6 del decreto sub judice tiene, a juicio de este tribunal, una justificación objetiva. En efecto, si no existiera dicha autorización y ya hubiese culminado la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica, el gobierno no podría atender los gastos requeridos por la crisis, con la inmediatez que es propia de ellos, sin acudir, nuevamente, a declarar otro estado de emergencia económica, social y ecológica.

Con todo, el Ministerio Público cuestiona el alcance de la competencia que conlleva la autorización dada en el artículo 6 del decreto sub judice, respecto de la cual solicita una declaración de exequibilidad condicionada. La Sala advierte que este artículo puede interpretarse de dos maneras plausibles. Una primera interpretación, que sería la que genera la cautela de la vista fiscal, es la de que la autorización dada al gobierno le permite modificar

las partidas presupuestales existentes, probablemente por medio de eventuales contracréditos, para tomar recursos del presupuesto de ciertas entidades u órganos del PGN y trasladarlos al FOME. De ser así, se autorizaría a modificar, por medio de una norma que no tiene rango y jerarquía de ley, el PGN. Una segunda interpretación es la de que la autorización en comento no le permite al gobierno modificar partidas del PGN, sino que, respetando dichas partidas, le permite destinar recursos a la atención de la crisis.

Planteado así el asunto, sobre la base de las dos posibles interpretaciones del artículo 6 del Decreto 571 de 2020, la Sala procederá enseguida a aplicar los juicios materiales de constitucionalidad a las medidas previstas en sus artículos 1, 2, 6, 7 y 8.

4.7.2.4. Los juicios de finalidad, de conexidad material y de motivación suficiente

Los dos tipos de medidas adoptadas en el decreto sub judice: 1) la modificación del PGN, para adicionar el presupuesto de ingresos y la ley de apropiaciones, por la suma de $329.000.000.000, y 2) la autorización de destinar ingresos y rentas del PGN para cubrir los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal 2020, para atender la crisis del COVID-19, en ambos casos por la vía del FOME111, están directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la crisis y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

La antedicha relación directa y específica se pone en evidencia, al considerar el contenido expreso del Decreto 571 de 2020 y el destinatario de los recursos, que es el FOME. En cuanto a lo primero, debe destacarse que el artículo 6 del decreto, al regular el destino de los recursos, expresamente dice: “podrán ser destinados a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos.” Como puede verse, el podrán está ligado a lo que se requiera, valga decir, que estos recursos, si se requieren, deberán destinarse a atender los gastos que demanda la emergencia. En cuanto a lo segundo, debe advertirse que, al ser el único destinatario de los recursos el FOME, 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, en el marco del Decreto 417 de 2020” (art. 2 DL 444/20), los recursos deben destinarse a este exclusivo propósito. Por tanto, se supera el juicio de finalidad.

Las medidas en comento tienen una relación directa con las causas que generaron la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica. Esta relación, relevante para el juicio de conexidad material desde el punto de vista externo, es manifiesta con la

parte resolutiva del Decreto 417 de 2020, en especial con su artículo 3, en el cual se prevé que el gobierno nacional “dispondrá las operaciones presupuestales necesarias” para llevar a cabo las medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. También debe destacarse la relación que existe entre dichas medidas y las consideraciones del Decreto 417 de 2020112, en cuanto se refieren a las medidas anunciadas dentro del capítulo de justificación de la declaratoria del estado de excepción y, en especial, con las relacionadas a la creación del FOME, a la obtención de recursos líquidos y a la autorización al gobierno para efectuar las operaciones presupuestales necesarias.

En efecto, la atención de la crisis del COVID-19, fenómeno que no estaba previsto ni era posible prever al momento de elaborar y aprobar el PGN, demanda recursos. En este contexto, las medidas adoptadas en el Decreto 571 de 2020 pretenden brindar tales recursos, tanto con la adición al PGN por una suma de $329.000.000.000 como con la autorización para que, si así se requiere, se pueda disponer de otros ingresos y rentas del PGN, salvo que los recursos tengan una destinación específica establecida por la Constitución.

Las medidas en comento, además, tienen una relación directa con las consideraciones que las preceden. Esta relación, relevante para el juicio de conexidad material desde el punto de vista interno, se advierte con claridad, en especial en lo que atañe a la consideración décimo octava y siguientes. En efecto, 1) ambas medidas se inscriben en la autorización dada por el artículo 3 del Decreto 417 de 2020 al gobierno para disponer las operaciones presupuestales necesarias para atender los gastos que se requieran en razón de la emergencia113, que son principalmente fortalecer el sistema de salud y contrarrestar el impacto en la estabilidad económica y social causado por ella114; 2) la modificación del PGN, que puede hacerse por medio de decretos legislativos115, es necesaria en esta crisis116 y debe hacerse con sujeción al EOP117; 3) los recursos deben destinarse al FOME118; 4) la reasignación de recursos del PGN, que se autoriza hacer, es necesaria119 y debe hacerse más expedita120.

Por tanto, se supera el juicio de conexidad material.

El análisis del contenido y alcance del Decreto Legislativo 571 de 2020121 y los análisis de los juicios de finalidad y de conexidad material han puesto de presente que las medidas sub examine tienen una motivación amplia, en la que aparecen argumentos para establecer su vínculo con la crisis que motiva la declaración de emergencia económica, social y ecológica y, además, se encuentran argumentos relativos, específicamente, a la justificación que tiene cada una de las medidas adoptadas. En vista de tales circunstancias, este tribunal concluye que se satisface el juicio de motivación suficiente.

4.7.2.5. Los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de incompatibilidad y de no discriminación

Los dos tipos de medidas adoptadas en el Decreto 571 de 2020 no desconocen las prohibiciones establecidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales ratificados por Colombia, para el ejercicio de las facultades propias del estado de emergencia. En particular, no suspenden o vulneran derechos fundamentales y no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, sino que se limitan a brindar recursos al FOME, para hacer frente a la crisis causada por el COVID-19 y para mitigar sus efectos. Por tanto, se supera el juicio de ausencia de arbitrariedad.

Dado que ninguna de las medidas sub judice afecta derechos intangibles, esto es, derechos que conforme a la Constitución y a los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia122 puedan suspenderse bajo estados de excepción, se supera el juicio de intangibilidad.

En vista de que las medidas sub examine no suspenden leyes, sino que se limitan a modificar la Ley 2008 de 2019, "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.", para adicionar el PGN y para autorizar al gobierno, en caso de que se requiera, para destinar ingresos y rentas del PGN para la atención de los gastos que demande la emergencia, durante la vigencia fiscal 2020, se supera el juicio de incompatibilidad.

Al no establecer ninguna diferencia de trato, en los dos tipos de medidas adoptadas, se supera también el juicio de no discriminación.

4.7.2.6. El juicio de no contradicción específica

Uno de los intervinientes en este proceso123 y el Ministerio Público alertan sobre una eventual afectación de la prioridad del gasto público social, previsto en los artículos 334 y 350 de la Carta124, al analizar el segundo tipo de medidas adoptadas, esto es, las relacionadas con la autorización para destinar ingresos o rentas que hacen parte del PGN.

Esta autorización está prevista en el artículo 6 del decreto sub judice, en términos amplios y

condicionales125. En efecto, los términos son amplios porque se predican, en general, de los ingresos y rentas que hacen parte del PGN; y son, también, condicionales, en la medida en que la norma enunciada en dicho artículo permite al gobierno destinar dichos recursos a la atención de la crisis, siempre que así se requiera, valga decir, cuando resulte ser necesario. Esta amplitud, con todo, no carece de límites, ya que, en el parágrafo del artículo en comento, se prevé que la facultad conferida al gobierno "en ningún caso podrá extenderse a los ingresos y rentas que tengan una destinación específica establecida por la Constitución Política".

En vista de las anteriores circunstancias, para aplicar el juicio de no contradicción específica es necesario establecer, en primer término, cómo se regula en la Constitución el gasto público social y, en segundo término, si dicha regulación puede enmarcarse en la prohibición prevista en el antedicho parágrafo.

Para establecer cómo se regula en la Constitución el gasto público social, conviene empezar por considerar lo previsto en los artículos 334 y 350 de la Constitución. En el primer inciso del artículo 334 se establece que "En cualquier caso el gasto público social será prioritario". Esta prioridad constitucional se regula en el contexto de los estados de excepción, en el primer inciso del artículo 350. En este inciso se establece que "Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación." Por tanto, no resulta posible desconocer la prioridad del gasto público social en el contexto de un estado de emergencia126. Ahora bien, el gasto público social se concreta en el PGN, conforme a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 350, en la Ley de apropiaciones, que "deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva."

El artículo 41 del EOP127 define el gasto público social, como "aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión." De manera acorde con lo dispuesto en el artículo 350 de la Constitución, establece que "La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación."

En vista de las anteriores normas, este tribunal debe advertir que el gasto público social está identificado, de manera concreta, en un anexo de la Ley de apropiaciones, en el cual se precisa las partidas destinadas a éste. Por tanto, es posible determinar, a partir de este referente, con la ayuda de la liquidación del PGN y de su anexo128, cuáles son los ingresos y rentas que hacen parte del PGN que están en dichas partidas y cuáles no.

Para establecer si la antedicha regulación puede o no enmarcarse en la prohibición prevista en el antedicho parágrafo, es necesario considerar su sentido y alcance, valga decir, si las partidas destinadas al gasto público social pueden entenderse como ingresos y rentas que tienen una destinación específica establecida por la Constitución Política.

Dentro de los ingresos y rentas con destinación constitucional específica, se encuentran los previstos en los artículos 336, 356, 357, 359, 361 y 362 de la Carta. Una lectura exegética de estas normas podría conducir a pensar que respecto del gasto público social no existen ingresos o rentas de destinación específica, sino una prioridad constitucional.

En la medida en que, como se verá más adelante al analizar lo planteado por el Ministerio Público, en el artículo 6 sub examine no se autoriza al gobierno para modificar el PGN, ni siquiera se le permite alterar las partidas de la ley de apropiaciones. Lo que se autoriza es destinar los ingresos y rentas que hacen parte del PGN, para la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal 2020 para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 de 2020. Así, pues, dado que no se puede afectar las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el PGN, la destinación que se haga de los ingresos y rentas en ellas incluidas para atender los gastos de la emergencia, debe hacerse, en todo caso para atender gasto público social. Tal sería el caso, por ejemplo, de los gastos relativos a la salud y de los gastos destinados a garantizar a las personas unas condiciones mínimas vitales de emergencia y humanitarias. Por tanto, la medida en comento, así entendida, no desconoce la prioridad constitucional del gasto público social.

Resuelta esta cuestión, corresponde considerar la segunda advertencia del Ministerio Público, relativa a que el ejercicio de la facultad conferida al gobierno nacional en el artículo 6 del Decreto 571 de 2020 no puede implicar el hacer traslados presupuestales, sino que se limita a introducir modificaciones que afecten al anexo del decreto de liquidación del PGN, según lo previsto en el artículo 34 del Decreto Reglamentario 568 de 1996.

Como precisó antes, al estudiar el sentido y el alcance de la autorización dada en el artículo 6 del decreto sub judice129, este artículo admite dos interpretaciones. La primera interpretación, que es la que genera la cautela de la vista fiscal, es la de que la autorización dada al gobierno le permite modificar las partidas presupuestales existentes, probablemente por medio de eventuales contracréditos, para tomar recursos del presupuesto de ciertas entidades u órganos del PGN y trasladarlos al FOME. De ser así, se autorizaría a modificar, por medio de una norma que no tiene rango y jerarquía de ley, el PGN. La segunda interpretación es la de que la autorización en comento no le permite al gobierno modificar partidas del PGN, sino que, respetando dichas partidas, le permite destinar recursos a la atención de la crisis.

Ante este panorama, la primera interpretación se podría fundar en lo previsto en el artículo 3 del Decreto 417 de 2020, que autoriza al gobierno a disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevar a cabo las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis. Sobre la base de una lectura amplia de esta norma, se podría llegar a considerar que esta autorización implica, también, la de alterar las partidas del PGN, sin que sea necesario que se dicte un decreto legislativo. Esta es justamente la cuestión, pues si se dictase un decreto legislativo, no habría reparos, en el juicio de contradicción específica a la posibilidad de que se modifiquen las partidas del PGN, como ya se hizo en un estado de emergencia anterior130.

Lo que se debate, en el contexto de esta interpretación, es si es o no posible, en términos constitucionales, que por medio de normas que no tienen el rango y la jerarquía de la ley, se pueda modificar o alterar las partidas del PGN. Para la Sala la respuesta es negativa, pues sólo se puede modificar o alterar las partidas del PGN, incluso bajo un estado de emergencia económica, social y ecológica, por medio de una norma con rango y jerarquía de ley, conforme a lo previsto en los artículos 345 a 348 de la Constitución y al artículo 83 del EOP.

Conforme a las antedichas reglas constitucionales y orgánica, el papel principal en materia de modificaciones al PGN le corresponde a la ley, que es la única que, en tiempos de paz, puede establecer las erogaciones, e incluir las partidas presupuestales, de tal suerte que no puede haber gastos que no estén incluidos en la Ley de apropiaciones del PGN. En cuanto a las partidas de gasto, específicamente, el artículo 351, faculta al congreso para modificarlas, con la aceptación escrita del ministro del ramo, para aumentarlas, y para eliminarlas o reducirlas, salvo que se trate del servicio de la deuda pública, de las demás obligaciones contractuales del Estado, de la atención completa de los servicios de la administración y de las inversiones en los planes y programas a que se refiere el artículo 341. En estados de emergencia económica, social y ecológica, como ya se ha visto131, este tribunal ha aceptado que es posible modificar el PGN, pero sólo por medio de decretos legislativos.

Si la anterior fuese la única interpretación posible del artículo 6 del decreto sub examine, este tribunal debería declarar su inexequibilidad y, además, la del artículo 7 ibidem, que establece la forma en que se hace la destinación de los recursos. Sin embargo, como ya se ha advertido, también es posible interpretar el artículo 6 en comento de otra manera. En efecto, es posible leer el enunciado de este artículo en el sentido de que la posibilidad de destinar ingresos y rentas del PGN para la atención de la crisis, puede concretarse sin afectar las partidas del PGN y sin afectar el objeto establecido por la ley, en el caso de las contribuciones parafiscales.

Esta segunda interpretación, que se funda en una lectura sistemática de los artículos 6 y 7 del decreto sub judice, es la que hace, por ejemplo, la Presidencia de la República, en su intervención. Según esta interpretación, no se trata de modificar las partidas del PGN, ni de hacer una serie de contracréditos, sino de destinar recursos de las entidades del PGN para la atención de la crisis132. Esta visión, que en todo caso respeta a las entidades del PGN, a las que no se despoja de los recursos en las partidas del PGN, armoniza con la previsión del artículo 7 del decreto sub examine, conforme a la cual dicha autorización se concreta en la celebración de convenios interadministrativos, cuyo objeto es "trasladar recursos". Así, pues, cada entidad del PGN dispone de sus recursos, por sí misma, en tanto es parte del convenio interadministrativo. Si en realidad existiese un contracrédito o una modificación de las partidas del presupuesto, dichos órganos o entidades no tendrían ninguna actuación, simplemente se les quitaría recursos de su presupuesto y se le pasaría a otro órgano, en este caso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como administrador del FOME. Y este último dispondría de dichos recursos, en los términos previstos en el Decreto 444 de 2020. Sin embargo, no es así.

En vista de las anteriores circunstancias, si bien los recursos pueden destinarse a la atención de la crisis, esto siempre ocurre dentro del ámbito misional y funcional de cada órgano del PGN y, en el caso de las contribuciones parafiscales, dentro de su objeto fijado por la ley. En este preciso contexto, la destinación de los recursos, que se autoriza en el artículo 6 del Decreto 571 de 2020, se refiere a la ejecución de los mismos, por los órganos del PGN responsables de ello, mediante convenios interadministrativos, y no a la alteración o modificación de las partidas del PGN.

Este mismo razonamiento puede proyectarse respecto de las contribuciones parafiscales. Estas contribuciones no son, en rigor, recursos del Estado, sino recursos afectos a un objeto establecido en la norma jurídica que las crea, conforme a lo previsto en el artículo 338 de la Constitución y al artículo 29 del EOP. Por tanto, en ningún evento es posible disponer de estos recursos para algo que sea ajeno a dicho objeto. De ahí que sea necesario precisar, respecto de estos recursos, como se acaba de hacer sobre los recursos de las partidas del PGN, que, si bien ellos pueden destinarse para hacer frente a la emergencia, en todo caso, esto debe hacerse respetando dicho objeto.

En conclusión, dado que existe una interpretación de la norma contenida en el artículo 6 del decreto sub judice que resulta compatible con la Constitución y otra que no lo es, la Sala condicionará su exequibilidad, para efectos de superar el juicio de no contradicción, en los siguientes términos: el artículo 6 del Decreto 571 de 2020 es exequible, bajo el entendido de que a) cuando la destinación de los ingresos y rentas allí previstos a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal de 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos, implique traslados presupuestales, ello solo se puede hacer mediante norma con fuerza de ley; y b) tratándose

de contribuciones parafiscales, en todo caso, deberá respetarse el objeto definido en su ley de creación.

4.7.2.7. Los juicios de necesidad y de proporcionalidad

La crisis causada por el COVID-19, por sus impactos sanitarios, económicos y sociales, puede ser una de las más graves y difíciles que se haya afrontado en vigencia de la Constitución de 1991. Para hacerle frente, como ya se ha destacado en este análisis, se requiere fortalecer el sistema sanitario y contrarrestar su impacto en la estabilidad económica y social. Ambas tareas requieren de recursos significativos.

De hecho, el decreto legislativo sub examine es el tercero de los dictados en este estado de emergencia, en el cual se modifica el PGN y se toman medidas para obtener dichos recursos. En efecto, en el Decreto Legislativo 519 de 2020 se adicionó el PGN por una suma de $15.100.000.000.000 y se autorizó al gobierno a efectuar las operaciones de crédito interno y externo que se requieran para financiar el PGN; en el Decreto Legislativo 522 de 2020 se adicionó el PGN por la suma de $3.250.000.000.000.

Establecer que las dos adiciones antedichas, que suman dieciocho billones trescientos cincuenta mil millones, sumados a los recursos que ya tiene el FOME, son suficientes para hacer frente a la crisis, como sostiene uno de los intervinientes133, en la coyuntura actual es muy complejo. Basta considerar los numerosos pagos, compensaciones, reconocimientos y, en general, beneficios económicos otorgados a muchas personas y entidades, en el contexto de la emergencia, para vislumbrar que el esfuerzo requerido en materia de recursos es muy significativo, tanto por la afectación de los ingresos del Estado que de ello se sigue como por el incremento de gasto público que se necesita.

Ante estos requerimientos, que están supeditados a lo que ocurra con la crisis del COVID-19 y a su dinámica, no es posible saber a ciencia cierta, en un momento específico, cuántos serán los recursos necesarios para hacerle frente. El haberse dictado ya tres decretos legislativos para adicionar el PGN, hace manifiesta dicha dificultad. Existe el riesgo, que este tribunal no desconoce, de que los recursos dispuestos no sean suficientes en el futuro próximo, dentro de la vigencia fiscal 2020. Ante este riesgo, el Decreto 571 de 2020 adopta la medida prudente de autorizar la destinación diferente de los recursos del PGN que no tienen destinación constitucional específica134, cuando ello se requiera. Sin esta autorización, ante una insuficiencia de recursos, que es posible, sería inviable atender, de manera pronta y expedita, el costo de las medidas necesarias para atender la crisis y se dejaría como única salida al gobierno el declarar nuevamente un estado de excepción, para poder arbitrar recursos.

En un escenario fáctico como el descrito, este tribunal no aprecia que el Presidente de la República haya incurrido en un error manifiesto sobre la utilidad de las medidas sub judice, para hacer frente a la crisis y sus efectos. Por el contrario, ante el considerable impacto de la crisis en la economía y en el tejido social, respecto de los cuales los expertos vaticinan una contracción en el producto mundial135 y un significativo incremento del desempleo136, a lo que habrá necesidad de sumar la afectación de las empresas, de las personas independientes que viven de prestar sus servicios y, sobre todo, de las personas que tienen una situación económica precaria, advierte que las medidas adoptadas son necesarias y, por tanto, concluye que ellas superan el juicio de necesidad, en cuanto atañe a la necesidad fáctica o idoneidad.

En el ordenamiento jurídico ordinario no existen mecanismos suficientes y adecuados para disponer de manera pronta de recursos para atender una situación que no da espera. De una parte, como ya se ha dejado en claro, el gobierno no tiene competencia para modificar el PGN, ni para autorizar a destinar ingresos o rentas que hacen parte del PGN a la atención de la crisis, asuntos que son exclusivos de la ley y, de otra, el acudir al congreso para tramitar una reforma al PGN, no permite la disposición pronta de los recursos, pues este trámite está sometido a unas reglas constitucionales que impiden abreviar los tiempos.

En particular, la autorización dada en el artículo 6 del decreto sub judice, en los términos ya establecidos por la Sala, es necesaria. De otra forma los responsables de cada órgano o entidad del presupuesto no podrían obrar, en la medida en que su conducta podría enmarcarse en tipos penales como el de peculado por aplicación oficial diferente (art. 399 del Código Penal), o en faltas disciplinarias, e incluso en fundamento de su responsabilidad fiscal. Además, sin la autorización en comento, las entidades no podrían celebrar los convenios interadministrativos, previstos en el artículo 7 ibidem, pues su objeto no estaría permitido por la ley.

En esta medida, se supera también el juicio de necesidad, en cuanto atañe a la necesidad jurídica o subsidiariedad.

Dado que las medidas sub examine no limitan o restringen derechos o garantías constitucionales, no resultan excesivas en relación con la naturaleza de la emergencia, contribuyen a la satisfacción de los derechos fundamentales de las personas y se limitan a conjurar la crisis, se supera el juicio de proporcionalidad.

Los recursos que aportan dichas medidas, merced a la adición al PGN y a la autorización de

disponer de ingresos o rentas que hacen parte del PGN, que se canalizarán al FOME, se inscriben de manera precisa en los cometidos de este fondo, entre los cuales está mejorar la infraestructura y el servicio de salud, ayudar a la población que sufre la crisis y, dentro de ella, a la que está en condición más vulnerable.

Como en su momento sostuvo este tribunal, en la Sentencia C-274 de 2011, es posible que, con estas medidas, en especial con la referida autorización, se pueda llegar a afectar algunas tareas de las previstas en condiciones de normalidad, esto se hace "para garantizar mínimas condiciones vitales de emergencia y humanitarias" a muchas personas, a las que la crisis del COVID-19 afecta en su vida, en su salud, en su economía o en su bienestar social. Así, pues, si bien se puede sacrificar, eventualmente, si así se requiere, algunos recursos destinados por la ley a tareas ordinarias del Estado, ello se hace para garantizar un "mínimo de emergencia", que es el "mínimo de los mínimos" a las personas afectadas por la crisis.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de 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, 7 y 8 del Decreto 571 de 2020.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 6 del Decreto 571 de 2020, bajo el entendido de que a) cuando la destinación de los ingresos y rentas allí previstos a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal de 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos, implique traslados presupuestales, ello solo se puede hacer mediante norma con fuerza de ley; y b) tratándose de contribuciones parafiscales, en todo caso, deberá respetarse el objeto definido en su ley de creación.

TERCERO.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 3, 4 y 5 del Decreto 571 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La remisión fue hecha por la ciudadana Clara María González Zabala, en su condición de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, actuando en nombre y representación del Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en los Decretos 1605 del 21 de agosto de 2018 y 1786 del 4 de octubre de 2019 y la Resolución 092 del 11 de febrero de 2019.

2 Estos documentos son: 1) la "Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020"; 2) la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual se declara una emergencia sanitaria y se toman algunas medidas; 3) varios reportes en cifras de la situación mundial al momento de haberse confirmado 3, 75, 102, 108, 145, 196, 235, 306, 378, 470, 491, 539, 608, 702, 798, 906, 1065, 1161, 1267, 1406, 1485, 1579, 1780, 2054, 2223, 2473, 2709, 2776 y 2852 casos en Colombia; 4) los "Situation Report" 57 (17 de marzo), 62 (21 de marzo), 63 (23 de marzo), 79 (8 de abril), 80 (9 de abril), 81 (10 de abril), 82 (11 de abril), 83 (12 de abril), 84 (13 de abril), 85 (14 de abril) de la OMS sobre la situación del COVID-19; 5) el documento "Coronavirus disease (COVID-19) Pandemic" de la OMS, del 12 de abril de 2020; 6) el comunicado "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas" de la OIT, del 18 de marzo de 2020; y 7) la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional" de 27 de marzo de 2020.

3 Cfr., Boletín de prensa 50 del 20 de abril de 2020, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-Constitucional-asume-el-control-autom%C3%A1tico-de-72-decretos-leyes-expedidos-en-el-desarrollo-por-la-emergencia-del-COVID-19-8890

4 El texto de este decreto fue publicado en el Diario Oficial 51.286 del 15 de abril de 2020. Se encuentra desde la página 20 hasta la página 23 del mismo y corresponde en su integridad a la copia auténtica remitida a este tribunal.

5 Central European Time [CET] – Hora central europea.

6 Greenwich Mean Time [GMT] – Hora del Meridiano de Greewich.

7 La ciudadana manifiesta ser estudiante de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia.

8 El concepto técnico lo suscriben los ciudadanos Magdalena Inés Correa Henao, Félix Andrés Burgos Méndez, María Camila Camargo Moncayo y María Alejandra Osorio Álvis, en su

condición de directora (e), de investigador y de asistentes de investigación de dicho departamento.

9 El concepto técnico lo suscribe la ciudadana Olga Lucía González, en su condición de directora de dicho departamento.

10 El concepto técnico lo suscribe el ciudadano César Augusto Romero Molina, en nombre del Observatorio en Hacienda Pública de la seccional de Bucaramanga de la Universidad.

11 Interviene la ciudadana Clara María González Zabala, en su condición de Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, quien actúa en virtud de la delegación de funciones dispuesta en la Resolución 092 del 11 de febrero de 2019 de la Presidencia de la República.

12 El concepto técnico lo remite la ciudadana Isabel Cristina Jaramillo Sierra y corresponde al análisis hecho por 19 estudiantes de la universidad.

13 La intervención la hacen los ciudadanos Jaime Luis Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar, en su condición de gobernadores de dicho pueblo indígena.

14 Para ilustrarlo, refiere que: “Con los recursos adicionados al FOME provenientes del Fondo de Riesgos Laborales, de una parte, se espera atender la lista de espera del Programa Colombia Mayor, 500.000 adultos mayores aproximadamente, y protección económica inmediata a estos adultos que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor. // Por otra parte, estos recursos adicionados al FOME permitirán contribuir con la atención de la población que quede sin empleo por efecto de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19. En efecto, de acuerdo con el DANE, con corte a febrero de 2020, el desempleo aumentó al 12,2%, y las proyecciones indican que dicha cifra podría continuar en aumento, en especial por la reducción de la actividad comercial. Por tal motivo, se hizo necesario activar mecanismos de protección al cesante orientados a propender por el sustento de los hogares, fortaleciendo el sistema de protección al cesante que actualmente sólo tiene capacidad de cubrir a ciento cuarenta mil (140.000) trabajadores cesantes. Cifra inferior a la proyección de potenciales beneficiarios de la medida, en particular ante la incertidumbre en la evolución de la emergencia.”

15 Corte Constitucional. Sentencia C-434 de 2017.

16 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-196 de 2001.

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

sentencias.

18 Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la sentencia C-216/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

19 Ibidem.

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

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

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

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

24 Decreto 333 de 1992.

25 Decreto 680 de 1992.

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

27 Decreto 80 de 1997.

28 Decreto 2330 de 1998.

29 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

30 Decreto 4975 de 2009.

31 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

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

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

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

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

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

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

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

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

40 Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. “La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas

condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron". En este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

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

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

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

44 Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", artículo 8.

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

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

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

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

49 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, C-468 de 2017 M.P. Alberto rojas Ríos, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-751 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-723

de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

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

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

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

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

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

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

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

58 Cfr., artículo 38 de la LEEE.

59 En esta sentencia se controla la constitucionalidad del Decreto 1263 del 21 de junio de 1994, “Por el cual se modifica el Decreto 1179 de 1994 y se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1994 y se dictan otras disposiciones.” Este decreto se dictó dentro del Estado de Emergencia por razón de grave calamidad pública, declarado por el Decreto 1178 de 1994, con motivo de un sismo ocurrido en cercanías del Municipio de Toribio en el Departamento del Cauca y de los desbordamientos de ríos y avalanchas que, como consecuencia de él, se presentaron en varios municipios de los Departamentos del Cauca y del Huila.

60 La adición al PGN, que fue de $8.600.000.000, provino de la enajenación de activos y se destinó a la “asistencia, reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada”.

61 Este aserto se funda en lo ya dicho en la Sentencia C-206 de 1993 (fundamento jurídico 4.2.1), en la cual se controló la constitucionalidad de un decreto legislativo, dictado bajo un Estado de Conmoción Interior, por medio del cual se modificó el presupuesto.

62 El Magistrado Jorge Arango Mejía salvó su voto en esta decisión, por considerar que el gobierno no puede modificar el PGN por medio de decretos legislativos dictados en un estado de emergencia, sino sólo en el contexto de un estado de conmoción interior. El reconocer la competencia en el estado de emergencia, a su juicio es un aumento exagerado de las competencias del gobierno, en desmedro de las competencias del congreso.

63 En esta sentencia se controla la constitucionalidad del Decreto 2332 del 16 de noviembre de 1998, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1998″. Este decreto se dictó dentro del Estado de Emergencia Económica y Social declarado por el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998, ante el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito. La adición hecha al PGN, que fue de $43.110.000.000, provino de recursos de capital y se destinó a 1) un seguro de desempleo de los trabajadores individuales de vivienda de interés social; 2) el fondo de solidaridad de ahorradores y depositantes de entidades cooperativas en liquidación; y 3) el capital semilla del fondo de garantías de entidades cooperativas.

64 En esta sentencia se controla la constitucionalidad del Decreto 2333 del 16 de noviembre de 1998, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999″. Este decreto se dictó dentro del Estado de Emergencia Económica y Social declarado por el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998, ante el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito. La adición hecha al PGN, que fue de $356.890.000.000, provino de recursos de capital y se destinó a 1) contratar y pagar un seguro de desempleo; 2) el fondo de solidaridad de ahorradores y depositantes de entidades cooperativas en liquidación; 3) otorgar un crédito al fondo de garantías de entidades cooperativas; y 4) el capital y los rendimientos que la Dirección General del Tesoro deberá restituir en caso de que un titular de un depósito, cuyo monto no haya sido prestado a la Nación, solicite el retiro de todo o de parte del saldo inactivo.

65 En esta sentencia se controla la constitucionalidad del Decreto 198 de 1999, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999″. Este decreto se dictó dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, con motivo del terremoto ocurrido en la zona cafetera. La adición hecha al PGN, que fue de $542.300.000.000, provino de recursos de capital y se destinó a la “atención de emergencias y desastres”.

66 En esta sentencia se controla la constitucionalidad del Decreto 351 de 1999, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999″. Este decreto se dictó dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, con motivo del terremoto ocurrido en la zona cafetera. La adición hecha al PGN, que fue de $349.554.000.000, provino de recursos de capital y se destinó a la “atención de emergencias y desastres”.

67 En esta sentencia se controla la constitucionalidad del Decreto 4490 de 2008, “Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2008 y se dictan otras disposiciones”. Este decreto se dictó dentro del Estado de Emergencia Social declarado por el Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008, en razón del fenómeno de la de captación o recaudo masivo de dinero del público no autorizados bajo sofisticados sistemas que han dificultado la intervención de las autoridades. En este caso no se hizo una adición al PGN, sino una modificación, por medio de un contracrédito, que fue de $147.000.000.000, afectando el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y destinando los recursos a Acción Social.

68 En el artículo 3 de este decreto, se dispone: “Artículo 3°. Se destina a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías, los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria –FRECH– que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante solicitud de traslado al Banco de la República, con los siguientes propósitos: // a) Garantizar operaciones de crédito en las regiones afectadas por los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia social por medio del Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008; // b) Garantizar operaciones de crédito realizadas a través de corresponsales no bancarios, generadas por la administración de recursos a cargo de estos. // Parágrafo 1°. Las Juntas Directivas del Fondo Nacional de Garantías y la Comisión de Nacional de Crédito Agropecuario, establecerán los términos de las garantías de que trata el presente decreto, dando prioridad a las regiones más afectadas.”

69 En esta sentencia se controla la constitucionalidad del Decreto 4267 de 2010, “Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica y se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010″. Este decreto se dictó dentro del Estado de Emergencia Social declarado por el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, en razón del fenómeno de “La Niña”. En este caso tampoco se hizo una adición al PGN, sino una modificación, por medio de un contracrédito, que fue de $304.602.120.941, afectando el presupuesto de diversos entes de la rama ejecutiva y destinando los recursos a diversos órganos de la misma rama.

70 Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

71 Sentencia C-146 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

72 “ARTICULO 67. Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación. // En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas: // 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso. // 2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso. // 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38/89, artículo 54, Ley 179/94, artículo 31).”

73 Cfr., fundamento jurídico 64 de la Sentencia C-170 de 2020.

74 M.P. Fabio Morón. En sentido similar ver la Sentencia C-685 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

75 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

76 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-629 de 1996. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

78 En aquella ocasión, la Corte efectuó el control constitucional automático del Decreto Legislativo 733 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación".

79 "Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo"

80 Al respecto es importante notar las diferencias de este caso con la Sentencia C-434 de 2017, MP Diana Fajardo. Esta providencia declaró exequible el Decreto Legislativo 733 de 2017, en el que el Presidente de la República llevó a cabo algunas modificaciones a las apropiaciones incluidas en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1º de enero a 31 de diciembre de 2017, con el propósito de conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis, provocada por la avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017 en Mocoa. Reasignó la destinación de algunas rentas, mediante la realización de contracréditos y la apertura de créditos en las secciones de minas y energía, infraestructura vial primaria, comercio, industria y turismo, y en la sección de inclusión y desarrollo social. Un anexo del mismo decreto hizo la liquidación, pero este no era parte integral del texto en revisión por la Corte, por lo que no se trata de un caso asimilable al que ahora se estudia.

81 Supra 4.5.2.

82 Supra II.

83 Cfr., artículo 4 de este decreto.

84 Cfr., artículo 1 de este decreto.

85 Supra II.

86 Esta motivación aparece en los cuatro primeros párrafos de las consideraciones.

87 La adición al presupuesto de rentas y recursos de capital se encuentra en el artículo 1. La adición al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones está en el artículo 2.

88 La liquidación de la adición al presupuesto de rentas y recursos de capital se encuentra en el artículo 3. La liquidación de la adición al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones está

en el artículo 4.

89 A este anexo se alude en el artículo 5.

90 En el anexo a la liquidación del PGN, se precisa que la suma en comento ingresa al FOME y que su fuente es transferencias corrientes.

91 Así se lo precisa en la página 17 del escrito de intervención.

92 El título del Decreto 571 de 2020 es “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”.

93 Esta autorización se encuentra en el artículo 6.

94 La excepción, enunciada en términos de prohibición, está en el parágrafo del artículo 6.

95 Esta autorización está en el artículo 7.

96 Así se lo precisa en las páginas 20 y 21 del escrito de intervención

97 Supra nota 4.

98 Supra 4.7.2.1.2.

99 Supra 3.1.2.

100 Supra 3.1.2.

101 En dicho decreto se preveía: “Artículo 1°. Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a estos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran organismos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación señalados en el presente Decreto Legislativo, se destinarán a la atención de los gastos que se requieran para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. // Artículo 2°. Para conjurar la crisis, los recursos a que se refiere el presente Decreto Legislativo deberán transferirse al Fondo Nacional de Calamidades a que hace mención el Decreto 1547 de 1984. Los ordenadores de gasto transferirán directamente los citados recursos al Fondo Nacional de Calamidades mediante resolución expedida en la presente vigencia fiscal.”

102 Supra 4.6.2. En esta sentencia se declara exequible el Decreto 4627 de 2010, “en el entendido de que las partidas transferidas al Fondo Nacional de Calamidades, sólo podrán ser ejecutadas en las zonas y municipios afectados por el desastre y destinadas a la primera fase de ayuda humanitaria.”

103 Supra 4.6.

104 Supra 4.6.1.

105 Supra 4.6.3.

106 Supra 4.6.

107 Supra 4.6.2.

108 Así puede constatarse en el siguiente cuadro comparativo:

Referente del artículo 1 del Decreto 4627 de 2010

Referente del artículo 6 del Decreto 571 de 2020

“Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a estos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran organismos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

“Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

109 “Artículo 1. Prórroga de la emergencia sanitaria. Prorróguese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020. Dicha prórroga podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, el término podrá prorrogarse nuevamente”.

110 Infra 4.7.2.7.

111 Así se sigue, de manera necesaria, de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 571 de 2020.

112 Esta relación se muestra, de manera reiterada, en las consideraciones décimo octava, vigésima, vigésimo cuarta, trigésima, trigésimo primera y trigésimo segunda del Decreto 571 de 2020.

113 Consideración décimo octava.

114 Consideración vigésima.

115 Consideración décimo novena.

116 Consideraciones vigésima, vigésimo segunda y trigésima.

117 Consideraciones vigésimo primera, vigésimo tercera y trigésimo tercera.

118 Consideraciones vigésimo cuarta a vigésimo novena.

119 Consideración trigésimo primera.

120 Consideración trigésimo segunda.

121 Supra 4.7.2.1.

122 Ninguna de las medidas sub judice suspende el ejercicio de los derechos enunciados en los artículos 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

123 Supra 3.1.2.

124 Al gasto público social también se alude en los artículos 52 y 366 de la Carta. En el artículo 52 se establece que "El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social". En el artículo 366 se dispone que "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. // Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."

125 Supra 4.7.2.3.

127 "ARTICULO 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

PARAGRAFO. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial; estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179/94, artículo 17)."

128 El PGN para la vigencia fiscal de 2020 fue liquidado por el Decreto 2411 del 30 de diciembre de 2019.

129 Supra 4.7.2.3.

130 Supra 4.6.2.

131 Supra 4.6.1.

132 En rigor, en el artículo 6 no se habla de modificar el PGN, ni siquiera de alterar las partidas de la ley de apropiaciones, sino de la posibilidad de destinar los ingresos y rentas que hacen parte del PGN, para la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal 2020 para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 de 2020.

133 Supra 3.1.7.

134 Esta autorización debe entenderse a partir de la interpretación señalada en el anterior fundamento jurídico.

135 Ver la consideración décimo séptima del decreto.

136 Ver las consideraciones décimo quinta y décimo sexta del decreto.