Sentencia C-217/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE APOYO ECONOMICO EXCEPCIONAL PARA PERSONAS DESMOVILIZADAS EN ETAPA DE REINCORPORACION-Exequibilidad

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

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

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

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, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia (en adelante LEEE), así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

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

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública 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 superior 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 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 el siguiente 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.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Alcance

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE APOYO ECONOMICO EXCEPCIONAL PARA PERSONAS DESMOVILIZADAS EN ETAPA DE REINCORPORACION-Finalidad

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE APOYO ECONOMICO EXCEPCIONAL PARA PERSONAS DESMOVILIZADAS EN ETAPA DE REINCORPORACION-Contenido

Referencia.: Expediente RE-295

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 570 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

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, especialmente las previstas en el numeral 7° del artículo 241 y el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Remisión del decreto y trámite preliminar

1. El Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 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".

2. El 16 de abril de 2020, el Presidente de la República remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 570, emitido el día anterior, "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". Dicho Decreto fue radicado en la Corporación con el número RE-295.

3. El expediente fue repartido al despacho el 21 de abril de 2020 para su trámite y sustanciación.

4. Mediante el auto del 23 de abril de 2020, la magistrada sustanciadora resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, también se ordenó comunicar el proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los ministros que integran el Gobierno nacional y a la Agencia

para la Reincorporación y la Normalización (ARN). A esta última entidad se le solicitó dar respuesta a algunos interrogantes.

Finalmente, se invitó a participar al Consejo Nacional de Reincorporación, al Instituto Kroc sobre Estudios Internacionales de Paz, al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, a la Universidad ICESI, a la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, al Observatorio de Paz y Conflicto de la Universidad Nacional y a la Universidad de Los Andes, para que, si lo consideraban pertinente, enviaran sus intervenciones escritas al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación.

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

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 570 DEL 15 DE ABRIL DE 2020

"Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial la que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara el 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 ibídem, 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, 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 mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (o en adelanta OMS) identificó el Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

Que el 9 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras, con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, puesto que a esa fecha se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, y que, a lo largo de esas últimas dos semanas, el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado,

por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena por 14 días de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

Que el vertiginoso escalamiento del brote del Coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus COVID19, cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país, que justificó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

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

Que al17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social habla reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 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, 1485 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 al12 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 el14 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. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID19 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 COVID19 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 COVID19 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 COVID19 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 COVID19 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 COVID19 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 COVID19 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 COVID19 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 GMT-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 el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"[…] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 […]"

Que la 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 así mismo 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 en consecuencia 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 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 específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iH) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de 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 Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que 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 presupuesta les necesarias para llevarlas a cabo.»

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

Que el artículo 22 de la Constitución Política, dispone que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Que la Ley 418 de 1997, con sus prórrogas y modificaciones consagra instrumentos para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático y de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia.

Que el artículo 65 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 22 de la Ley 1421 de 2010, establece que las personas que se desmovilicen podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reintegración socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Que mediante Decreto 128 de 2003, modificado por el Decreto 395 de 2007 se reglamentó la Ley 418 de 1997, en materia de reintegración a la sociedad civil.

Que mediante Decreto 1391 de mayo 3 de 2011, el Gobierno Nacional reglamentó los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada, estableciendo condiciones y límites para su acceso, siendo compiladas estas normas en el Decreto 1081 de 2015.

Que el Estado colombiano ha venido implementando la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales, adoptada mediante el documento Conpes 3554 de diciembre 1 de 2008, como un plan de Estado y de Sociedad con

visión de largo plazo, orientado a promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras.

Que la Corte Constitucional, Sala Plena, en la Sentencia C-569 del 13 de septiembre de 2017, señaló que: "[…] el proceso de reincorporación debe incluir garantías de subsistencia en condiciones dignas y el transito confiado y estable hacia la legalidad. Ello significa que los excombatientes tienen derecho a un mínimo vital, representado en el acceso a bienes y servicios básicos, así como su recuperación económica y la creación de medios de vida que reduzcan el riesgo de reincidencia en la criminalidad". De igual manera, en la en la Sentencia C-694 del11 de noviembre de 2015, enfatizó que "[…] una de las funciones más importantes de los procesos de justicia transicional es la prevención especial positiva, alcanzada mediante una resocialización que se logra con la reintegración seria de los actores armados. Para cumplir con ese fin, deben brindarse los presupuestos materiales para la reincorporación social y económica a la vida civil". En esta medida la viabilidad de los procesos de transición hacia la paz depende del otorgamiento de formas de asistencia temporal a los desmovilizados, siendo consecuente proporcionarles los medios necesarios para vivir y satisfaciendo sus necesidades básicas.

Que en el marco del proceso de reintegración se otorgan beneficios económicos con el fin de permitir oportunidades de generación de Ingresos para que los desmovilizados encuentren una vida digna y sostenible en la civilidad, los cuales están condicionados al cumplimiento de las actividades de su proceso de reintegración (asistencia a actividades psicosociales, de educación y de formación para el trabajo).

Que el artículo 3 del Decreto 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.12 del Decreto 1081 de 2015, establece el beneficio de apoyo económico a la reintegración el cual se otorga a las personas en proceso de reintegración de manera mensual, de conformidad con el cumplimiento de la ruta de reintegración previa disponibilidad presupuestal.

Que el artículo 4 del Decreto 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.14 del Decreto 1081 de 2015, establece el beneficio de inserción económica, el cual se otorga por única vez y tiene como objetivo facilitar a la persona en proceso de reintegración, el acceso a una fuente de generación de ingresos como un capital semilla para la financiación de un plan de

negocio o un estímulo económico a la empleabilidad.

Que conforme lo establece el parágrafo 3 del artículo 4 del Decreto 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.14 del Decreto 1081 de 2015 la persona en proceso de reintegración que haya sido objeto del beneficio de inserción económica, no podrá continuar recibiendo de forma mensual el apoyo económico a la reintegración establecido en el artículo 2.3.2.1.4.12 en la medida que se entiende que ya el desmovilizado tendría una fuente de generación de ingresos.

Que de conformidad con la facultad otorgada por el artículo 2 del Decreto 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.11 del Decreto 1081 de 2015, la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) expidió la Resolución 754 del 18 de julio de 2013, modificada por las Resoluciones 1356 del 24 de junio de 2016 y 1915 del6 de septiembre de 2017, en la cual se desarrolla el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración, estableciendo unos términos máximos para acceder al beneficio de apoyo económico a la reintegración, el cual oscila entre los 30 y 78 meses. De otra parte, el artículo 66 de la Ley 975 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, modificado por el artículo 35 de la Ley 1592 de 2012, “Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005”, establece

de forma obligatoria el ingreso al proceso de reintegración particular y diferenciado, que diseñe e implemente la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) de los desmovilizados postulados a la Ley 975 de 2005, que recuperen la libertad en virtud de los beneficios jurídicos de Sustitución de la Medida de Aseguramiento o Libertad por Pena Cumplida.

Que la ACR hoy ARN, expidió la Resolución 1724 del 22 de octubre de 2014, modificada por la Resolución 1962 del 15 de junio de 2018, en la cual se desarrolla el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración dirigido a la población desmovilizada y postulada a la Ley 975 de 2005, estableciendo entre otros, el beneficio de

apoyo económico a la reintegración y unos términos máximos para acceder a este beneficio, el cual oscila entre los 30 y 72 meses.

Que actualmente, según información que brinda la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en documento de fecha 15 de abril de 2020, existen 3.027 personas en reintegración que continúan cumpliendo su proceso de reintegración, pero que ya no reciben ningún apoyo económico debido a (i) haber superado el término máximo para el otorgamiento de estos beneficios, esto es los 30 a 72 o 30 a 78 meses, según corresponda, o (ii) por haber recibido el beneficio de inserción económica por única vez, el cual no permite que en lo sucesivo se pueda recibir el beneficio mensual de apoyo económico a la reintegración. Asimismo, debe considerarse como lo advierte la ARN en el documento de fecha 15 de abril de 2020, que para los meses de mayo a agosto de 2020, otras personas en proceso de reintegración estarían en alguna de las dos situaciones antes mencionadas y la cifra aumentaría a 3.193 personas que no recibirán por vía del proceso de reintegración ayudas económicas para proveer su subsistencia.

Que la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, permite al Gobierno nacional expedir normas para reconocer apoyos económicos del programa de reintegración socioeconómica, facultad que se ha materializado entre otras normas, en el Decreto 1391 de 2011, no obstante, esta norma solo permite reconocer apoyos económicos en el marco de dicho proceso en el cual los desmovilizados deben cumplir ciertos compromisos conforme a su ruta de reintegración para lograr acceder a los apoyos.

Que el presente decreto legislativo tiene como propósito establecer un apoyo económico excepcional, de naturaleza absolutamente distinta a los contemplados en el proceso de reintegración, resaltando que se trata de una medida otorgada por fuera de ese proceso y que tiene como propósito mitigar los efectos negativos en los ingresos económicos de los desmovilizados, ocasionados por la emergencia sanitaria del coronavirus COVID-19, por tanto es una medida íntimamente relacionada con las circunstancias establecidas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el cual contempla la posibilidad de adoptar medidas para mitigar los efectos negativos en el empleo y los ingresos básicos de los colombianos. Este apoyo económico excepcional, es concebido únicamente a la luz de estas circunstancias y su creación no sería posible en otros escenarios distintos a los de la emergencia económica,

social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Que el presente decreto legislativo no tiene como objetivo extender en ninguna medida los apoyos económicos que se otorgan a los desmovilizados en el proceso de reintegración, por tanto, no modifica ni adiciona disposición alguna de la Ley 418 de 1997 como tampoco de sus decretos reglamentarios 128 de 2003, 395 de 2007 y 1391 de 2011, compilados en el Decreto 1081 de 2015, como quiera que esta medida al no estar comprendida dentro de la ruta de la reintegración, no podría ser expedida al amparo de la Ley 418 de 1997 por vía

reglamentaria.

Que la facultad establecida en el artículo 65 de la Ley 418 de 1997 para establecer el programa de reintegración socioeconómica, no faculta al Gobierno nacional para expedir a través de decreto ordinario una medida como la que se adopta mediante el presente decreto legislativo, debido a que se trata de un apoyo económico de carácter excepcional, el cual no se relaciona con el proceso de reintegración, debido a que no está supeditado al cumplimiento de los requisitos de ese proceso ni a la desmovilización y respetiva reintegración.

Que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) está facultada por el Decreto 1391 de 2011 para desembolsar las ayudas económicas en el marco del proceso de reintegración, sin embargo, carece de título de gasto para otorgar el apoyo económico excepcional que se proyecta con la presente norma, razón por la cual es necesario crear el título de gasto en virtud de este decreto legislativo.

Que con ocasión del estado de emergencia económica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se han tomado diversas medidas para mitigar los efectos negativos en el empleo y el ingresos básicos de los colombianos, no obstante, el apoyo excepcional que se crea en este decreto legislativo cobijará solo a los desmovilizados que no accedan a los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y el programa de Ingreso Solidario, y de esta manera no generar dobles ayudas a una misma persona, optimizando los recursos del Estado para cubrir a otros colombianos.

Que mediante los decretos ordinarios 457 del 22 de marzo y 531 del 8 de abril de 2020,

expedidos en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, el Gobierno nacional decretó un aislamiento preventivo obligatorio que se ha extendido desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 27 de abril de 2020, con los cuales se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los citados decretos, lo que conlleva restricciones a la movilidad de los ciudadanos y que como tal dificultan o han impedido a la población desmovilizada obtener ingresos económicos, precisamente por las naturaleza misma del aislamiento ordenado por el Gobierno nacional.

Que la población en proceso de reintegración obtiene sus ingresos económicos, en su mayoría a través de trabajos informales, dependiendo de ingresos diarios, lo cual se ha visto afectado por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Según datos analizados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en ejercicio de sus funciones, se ha identificado que del total de la población en proceso de reintegración el porcentaje de afiliación al régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) es del 48,7% y con respecto a la población que se encuentra en las condiciones para acceder al apoyo económico excepcional que se establece mediante el presente decreto legislativo, esto es 3.193 personas, el porcentaje de afiliación al régimen subsidiado es del 70,2%.

Que la población afiliada al régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) es la población más vulnerable del país, dado que en su mayoría es población que hace parte del mercado laboral informal y que no tiene la capacidad económica para contribuir al SGSSS.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan económicamente a los hogares de desmovilizados y de contera el derecho a un ingreso económico mínimo para subsistir, situación que justifica adoptar medidas especiales como el apoyo económico excepcional que se otorgará a la población desmovilizada que no percibe ayudas económicas del proceso de reintegración como tampoco de los programas sociales creados por el Gobierno nacional.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Apoyo económico excepcional. Facultar a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización para que otorgue un apoyo económico excepcional por valor de ciento sesenta mil pesos ($160.000,00 M.L) durante tres (3) meses, a partir de la vigencia del presente decreto.

Artículo 2. Beneficiarios del apoyo económico excepcional. Serán beneficiarios del apoyo económico excepcional las personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley que a partir de la entrada en vigencia del presente decreto legislativo y durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se encuentren: (i) activos en el proceso de reintegración liderado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y (ii) no reciban los beneficios económicos propios del proceso de reintegración. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), establecerá los procedimientos necesarios para hacer efectivo este apoyo económico excepcional.

Parágrafo. – No podrán recibir el apoyo económico excepcional establecido en el presente artículo los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA y el programa de Ingreso Solidario.

Artículo 3. Exención. Los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias de los que trata el artículo 1 del presente decreto legislativo estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros. Así mismo, la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios estará excluida del impuesto sobre las ventas -IVA.

Este apoyo económico excepcional se otorgará previa disponibilidad presupuestal, se considera inembargable y será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 4. Recursos. Los recursos para otorgar el apoyo económico excepcional establecido en el artículo 1 del presente decreto legislativo, serán asumidos por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) con cargo a su presupuesto, hasta agotar los recursos destinados para tal fin.

Artículo 5. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación

Publíquese y cúmplase

Dado en Bogotá DC a 15 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 GARCÍA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

RODOLFO ENRIQUE ZEA NABARRO

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 SÚAREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTEY DESARROLLO SOSTENIBLE

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÌAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,

ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

LA MINISTRA DE CULTURA

CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE

ERNESTO LUCENA BARRERO”

III. PRUEBAS

Informe de pruebas allegado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización

Mediante auto del 23 de abril de 2020 la magistrada sustanciadora formuló unos interrogantes muy precisos sobre la adopción de las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 570 de 2020. Las respuestas fueron allegadas por la Agencia para la Reincorporación y Normalización.

a. (a) ¿Cuáles son las razones fácticas y jurídicas por las que las competencias atribuidas por la ley a esa entidad no son suficientes y adecuadas para alcanzar los fines que persigue los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 570 de 2020?

La entidad explicó de manera detallada los diferentes procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y los beneficios que se otorgan en cada uno de ellos. Concretamente, diferenció los tres procesos que se adelantan actualmente: (i) el proceso de reintegración, (ii) el proceso de reintegración particular y diferenciado de justicia y paz y (iii) el proceso de reincorporación. Luego advirtió que el apoyo económico excepcional dispuesto en el Decreto Legislativo 570 de 2020 no es un beneficio económico nuevo, sino excepcional y transitorio que solo tiene como destinatarios a "aquellas personas de los procesos de reintegración -ya sea reintegración regular o particular y diferenciado de justicia y paz-que ya no reciben beneficios económicos, debido a que se les agotaron los tiempos máximos para recibir beneficios económicos, conforme se señaló en la parte introductoria de este escrito o porque recibieron el beneficio de inserción económica, configurándose la prohibición del parágrafo 3 del artículo 2.3.2.1.4.14 del Decreto 1081 de 2015 -antes artículo 4 del Decreto 1391 de 2011".

De esa manera, aclaró que la ley y los decretos reglamentarios le permiten a la ARN establecer beneficios económicos dentro de los procesos de reintegración mencionados. Así, esta entidad "no está facultada ni posee título de gasto para otorgar y/o reconocer beneficios económicos excepcionales por fuera de los procesos que implementa". Por lo anterior, es necesario emitir una norma de orden legal para que la ARN pueda destinar recursos para atender la crisis de orden económica que ha desencadenado la emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento.

Del mismo modo, recordó las razones por las cuales fue declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica, y resaltó, que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio afectaron los ingresos de las familias más vulnerables, entre ellas, quienes se encuentran en proceso de reintegración y que ya no reciben ningún beneficio económico. Para ello, informó que casi el 70% de las personas que serían beneficiarias del apoyo económico excepcional (que la misma entidad calcula que son 3.193 personas) hacen parte del Sisben y se dedican a oficios y trabajos informales.

Para terminar de responder a estas preguntas, afirmó lo siguiente:

"(…) desde el punto de vista de la necesidad fáctica, las medidas adoptadas por el Decreto bajo estudio son necesarias para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. Corno se ha expresado, en el contexto de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el apoyo económico de carácter excepcional y transitorio se hace necesario para la materialización de dos objetivos: (i) atender el requerimiento de distanciamiento social y confinamiento, de tal forma que los ciudadanos desarrollen sus vidas sin exponerse a un posible contagio y por ende a la propagación del virus y (ií) garantizar un ingreso económico mínimo para subsistir a las personas que voluntariamente abandonaron las armas y se encuentran en tránsito a la vida civil en los procesos de reintegración a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) , pero que ya no perciben el beneficio mensual de apoyo económico a la reintegración, ya sea porque superaron el término máximo durante el cual es procedente su otorgamiento o porque recibieron el beneficio de inserción económica para planes de negocio (por única vez y el cual una vez recibido impide que se siga recibiendo el apoyo mensual), como se esbozó con anterioridad".

(b) Con el fin de determinar la necesidad de las medidas establecidas en el decreto bajo estudio, la entidad deberá explicar las razones fácticas y jurídicas por las cuales la población beneficiaria del apoyo económico excepcional no puede aplicar a otros programas del gobierno nacional con el fin de mitigar los efectos negativos en sus ingresos económicos. En otras palabras, aclarar por qué se crea un apoyo económico excepcional, adicional al programa de reincorporación ordinario, para solventar problemáticas que, preliminarmente, no son parte de la causa de los beneficios de reincorporación, pues se deben a los efectos económicos y laborales de la emergencia sanitaria.

La ARN reiteró que el apoyo económico excepcional no es un beneficio “adicional” ni tampoco será aplicable al proceso de reincorporación. Como fue explicado anteriormente, el apoyo económico tiene como destinatarios a quienes están en los procesos de reintegración ordinario y especial y diferenciado. Además, adujo que se trata de un beneficio distinto a los que se otorgan en el marco de la ruta de la reintegración, pues este atiende a las circunstancias de gravedad de la emergencia sanitaria actual: “(…) tiene como propósito mitigar los efectos negativos en los ingresos económicos de un grupo de desmovilizados, originados por la emergencia, de manera que no se trata de una medida adicional o complementaria a ningún proceso que implementa la ARN”. Subrayó que los destinatarios de este apoyo económico excepcional podrán acceder a él solo si, además, tampoco son beneficiarios de otros programas sociales (Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Ingreso Solidario, entre otros), para no generar dobles ayudas para una misma persona.

(c) ¿Cuál es la naturaleza del beneficio económico excepcional y de qué se difiere de los establecidos por las leyes y decretos reglamentarios vigentes?

“En efecto, el propósito de los beneficios económicos del proceso de reintegración es el de otorgarlos con la finalidad de incentivar la participación del desmovilizado en su ruta de reintegración, para que cumpla sus actividades en los beneficios sociales (atención psicosocial, formación para el trabajo y educación), los cuales tienen como objetivo la generación y el desarrollo de capacidades que permitan crear niveles de autonomía para el ejercicio ciudadano responsable de los desmovilizados. || (…) la medida creada mediante el Decreto Legislativo 570 de 15 de abril 2020, es de naturaleza absolutamente distinta a los contemplados en el proceso de reintegración, no se relaciona con este, debido a que no está supeditado al cumplimiento de los requisitos de ese proceso y se trata de una medida otorgada por fuera de ese proceso, con el propósito de atemperar los efectos negativos en los ingresos económicos de esta población. De igual forma, debe resaltarse que es concebido únicamente a la luz de estas circunstancias y su creación no sería posible en otros escenarios distintos a los de la emergencia económica”.

(d) Con relación a las exenciones dispuestas en el artículo 3° del Decreto 570, informar a la Corte Constitucional si los beneficios ordinarios de los programas socioeconómicos para la reincorporación cuentan también con estos tratamientos favorables en materia financiera y

tributaria.

Afirmó que los beneficios económicos que se otorgan en el proceso de reintegración ordinario, no cuentan con los tratamientos financieros y tributarios del artículo 3 del Decreto Legislativo 570 de 2020. Sin embargo, resaltó que no hay un problema de igualdad, toda vez que

"(…) en el caso del apoyo económico excepcional, el legislador extraordinario por medio del Decreto Legislativo 570 de 2020 ha determinado que resulta pertinente establecer tratamientos tributarios especiales y beneficiosos, que tienen como objetivo de política extrafiscal asegurar que el monto del apoyo económico sea recibido en su totalidad por el beneficiario de dicho programa con el propósito asegurar que cuente con los recursos necesarios para sufragar sus necesidades básicas durante tres (3) meses, debido a los efectos de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas para la contención de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19. Así mismo, dichos tratamientos especiales también aseguran una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, pues al disminuir en la mayor medida posible los costos asociados a la trasferencia de estos recursos, se permite cubrir a una mayor cantidad de beneficiarios con unos recursos que son limitados según lo establece el mismo artículo 4 del mencionado decreto legislativo"

Adicionalmente, manifestó que estos tratamientos especiales también fueron concebidos para quienes serán beneficiarios de otras ayudas sociales en el marco de la pandemia, como lo es el del Ingreso Solidario. Para ello expuso:

"En consideración a lo anterior, si bien el tratamiento tributario establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo 570 de abril 15 de 2020 no se encuentra previsto para los beneficios económicos de los procesos para la reintegración que actualmente implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN, lo cierto es que esta diferenciación se encuentra plenamente justificada en la medida en que: (i) los beneficiarios son diferentes -mientras unos se encuentran recibiendo los beneficios propios del proceso de reintegración, los beneficiarios del apoyo económico excepcional no perciben ninguno de estos beneficios económicos; y (ti) comparados con otros sujetos vulnerables -los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario-a los que también le fueron asignados apoyos económicos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se les está dando similar tratamiento

tributario y de inembargabilidad de las ayudas entregadas".

(e) Aclarar en el marco de qué competencias fue emitida la Resolución 843 de 2020 a través de la cual se adoptaron medidas transitorias y flexibles que les permiten a los desmovilizados de las FARC durante la emergencia sanitaria, continuar recibiendo la asignación mensual del 90% de un salario mínimo legal vigente.

Al respecto, afirmó que la Resolución 843 de 2020 fue emitida bajo el amparo de las competencias dispuestas en el artículo 2.3.2.4.1 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1363 de 2018 "teniendo en cuenta que las restricciones a la movilidad decretadas por el Gobierno nacional, impiden el normal desarrollo de las actividades del proceso de reincorporación".

IV. INTERVENCIONES

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Para empezar, hizo alusión al estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional mediante Decreto Legislativo 417 de 2020. Luego se refirió al contenido y las razones que dieron lugar a la expedición del Decreto Legislativo 570 de 2020 y procedió a realizar el análisis del cumplimiento de los requisitos formales y materiales. En relación con los primeros, precisó que se había dado cumplimiento a todas las exigencias, pues contaba con una motivación, estaba firmado por el Presidente de la República y todo los Ministros, había sido expedido en el marco del estado de emergencia y tenía aplicación en el territorio nacional.

En lo referente a los requisitos materiales, la Secretaría Jurídica de la Presidencia afirmó lo siguiente:

Criterio de conexidad interna. Aseguró que la parte motiva del Decreto Legislativo 570 de 2020 explica de forma suficiente las medidas que adopta. Recordó que según la ARN existen 3.193 personas en reintegración que continúan cumpliendo su proceso, pero ya no reciben ningún apoyo económico debido a (i) haber superado el término máximo de otorgamiento de los beneficios o (ii) haber recibido el beneficio de inserción económica. Además, señaló que los desmovilizados y en proceso de reintegración hacen parte de la población más vulnerable

y desprotegida en las circunstancias actuales, pues dependen de oficios informales y su mínimo vital se encuentra en riesgo por las medidas de aislamiento social obligatorio. Al respecto argumentó que "[e]sta motivación guarda relación con las medidas dirigidas a garantizar, de manera temporal, la entrega de un apoyo económico de carácter excepcional a la población en proceso de reintegración que, por alguna de las circunstancias expresadas, no tiene la posibilidad de acceder a ningún apoyo económico, en el marco del proceso de reintegración".

Conexidad material externa. Argumentó que las medidas adoptadas en el Decreto 570 de 2020 tienen una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Afirmó que "[l]as medidas de distanciamiento y aislamiento social obligatorio, si bien son esenciales para disminuir el ritmo de expansión del virus y permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos, afectan económicamente a los hogares de las personas desmovilizadas en proceso de reintegración y, en consecuencia, la posibilidad de acceder a un ingreso mínimo para subsistir que justifica adoptar medidas especiales como el apoyo económico excepcional que se otorgará a la población desmovilizada que no percibe ayudas económicas del proceso de reintegración ni de los programas sociales creados por el Gobierno nacional".

Criterio de finalidad. Advirtió que el Decreto 417 de 2020 contempló la posibilidad de adoptar medidas para mitigar los efectos negativos en el empleo y los ingresos básicos de los colombianos. Por lo anterior, el Decreto 570 reconoce que hay una población en proceso de reintegración que obtiene sus ingresos económicos, en su gran mayoría, a través de trabajos informales y que depende de ingresos diarios que se han visto mermados por las medidas de aislamiento. De ese modo, sostuvo que el apoyo económico excepcional cumple con una finalidad relacionada directamente con las causes del estado de emergencia.

Criterio de necesidad. Explicó de forma detallada los procesos de reintegración y de reincorporación que lidera la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. En lo referente a la necesidad fáctica, manifestó que el apoyo económico excepcional busca "garantizar que parte la población a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización reciba de parte del Estado un apoyo que le procure condiciones mínimas de subsistencia durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social".

En cuanto a la necesidad jurídica, afirmó que el apoyo económico excepcional creado por el Decreto Legislativo 570 no tiene como causa el proceso de reintegración, y por esa razón, no encuentra sustento normativo en las facultades que tiene la ARN para establecer los beneficios y condiciones en el marco de la ruta de reintegración. Resaltó que este apoyo económico tiene una naturaleza "particular, transitoria, circunstancial y excepcional, originado en el estado de emergencia y para garantizar a un sector muy específico del universo de la población en reintegración un recurso monetario para afrontar la actual contingencia". Con base en lo anterior, subrayó que la medida económica del Decreto bajo examen es "absolutamente distinta" a los beneficios de los procesos de reintegración, y en esa medida, la ARN no tiene un título de gasto que le permita otorgar este apoyo económico excepcional bajo las normas ordinarias vigentes.

Criterio de proporcionalidad. Manifestó que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 570 son necesarias y adecuadas por lograr el fin de contener los efectos de la emergencia sanitaria. Afirmó que son medidas proporcionales porque responden a la gravedad de los hechos y a evitar la propagación del coronavirus Covid-19. El apoyo económico excepcional a la población en proceso de reintegración que no recibe ningún beneficio económico, es una medida que no restringe derechos fundamentales, sino todo lo contrario, busca garantizarlos a un sector de la población vulnerable.

Motivación de incompatibilidad. Argumentó que el Decreto Legislativo 570 explica de forma suficiente por qué las facultades ordinarias de la ARN no le permiten otorgar el apoyo económico excepcional, toda vez que se trata de un beneficio de naturaleza distinta, excepcional y transitoria que no tiene como causa el proceso de reintegración sino los efectos económicos negativos generados por las medidas de aislamiento obligatorio.

Criterio de no discriminación. Adujo que el Decreto Legislativo 570 establece medidas afirmativas a favor de sujetos de especial protección constitucional, tal como lo permite el artículo 14 de la Ley 137 de 1994. Advirtió que no hay un trato discriminatorio respecto de la población que no es cobijada por el apoyo económico excepcional, toda vez que aquella población continúa recibiendo los beneficios socioeconómicos del programa de reintegración ordinario. Sobre este punto precisó:

"(…) los destinatarios de la medida contenida en el Decreto 570 de abril 15 de 2020 son las

personas en proceso de reintegración que: continúan cumpliendo su proceso, pero. ya no reciben ningún apoyo económico debido a: (i) haber superado el término máximo para el otorgamiento de estos beneficios, -entre 30 y 78 meses-, y (ii) por haber recibido el beneficio de inserción económica por única vez (apoyo para plan de negocios). De igual manera, no son destinatarios las personas que en el proceso de reintegración reciben beneficios económicos por estar cumpliendo su ruta de reintegración; y (ii) las personas exintegrantes FARC-EP que dejaron las armas en el marco del Acuerdo Final. Frente a estas personas, es necesario mencionar que los beneficios del proceso de reincorporación se continúan recibiendo aun con las dificultades de la emergencia sanitaria".

Criterio de ausencia de arbitrariedad. Manifestó que el Decreto 570 de 2020 no restringe o limita el ejercicio de derechos fundamentales, tampoco afecta el normal funcionamiento de las ramas de poder público, no regula asuntos relacionados con la investigación y juzgamiento de civiles y no desmejora las condiciones y derechos laborales de los trabajadores.

Criterio de intangibilidad y de no contradicción específica. Expresó que el Decreto Legislativo 570 no suspende ningún derecho fundamental, así como tampoco contradice alguna disposición constitucional.

En suma, solicitó a la Sala Plena de la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 570 de 2020.

Isabel Cristina Jaramillo Sierra, profesores y estudiantes de la Universidad de Los Andes

Los intervinientes explicaron que el documento que presentan ante la Corte es el producto de un trabajo dispendioso entre estudiantes y profesores, a través del cual elaboraron fichas de cada uno de los Decretos Legislativos que desarrollaron las medidas en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020.

A partir del estudio de cada uno de los Decretos Legislativos, la intervención se divide en dos partes. En la primera se expusieron argumentos generales sobre "las posibilidades de un control constitucional integral a la luz de las vulneraciones a derechos humanos fundamentales que se derivan del desarrollo específico de las facultades de emergencia que

ha asumido el Presidente de la República para manejar la pandemia". En este aparte se desarrollaron diferentes asuntos, tales como, (i) la necesidad de que la Corte Constitucional avoque el conocimiento de los decretos ordinarios que ordenaron el aislamiento social obligatorio, (ii) la grave afectación al normal funcionamiento de las ramas del poder público, dadas las medidas de aislamiento y prohibición de aglomeraciones, (iii) la afectación del libre goce y ejercicio de los derechos fundamentales a contraer matrimonio y a conformar una familia, a la dignidad humana y a la intimidad, y (iv) la necesidad de analizar de manera integral y sistemática los decretos legislativos que adoptan medidas de alivios económicos a favor de la población más vulnerable con el fin de evitar tratos discriminatorios.

La segunda parte presenta conceptos sobre la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos 486, 488, 538, 546, 574 y 588 de 2020.

Específicamente, sobre el Decreto Legislativo 570 de 2020 que se estudia en esta providencia, la intervención adjunta una ficha de análisis en la que se señaló que cumple con los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución y en la LEEE.

El interviniente solicitó a la Corte Constitucional la exequibilidad del Decreto Legislativo 570 de 2020. Al respecto precisó que cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia.

Particularmente sobre los requisitos materiales adujo que la medida adoptada en el Decreto Legislativo, cumple con los juicios de conexidad material, finalidad, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, no contradicción específica, motivación suficiente, necesidad, incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación. Sobre cada uno de ellos adelantó un análisis concreto. En suma, advirtió que el apoyo económico excepcional que crea el Decreto es una medida directa y específicamente relacionada con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia del Decreto Legislativo 417 de 2020. Adicionalmente, la parte motiva explica por qué es necesario este apoyo económico excepcional y transitorio. Adujo que "(…) dada la interrupción repentina de la dinámica económica y social, que ha derivado en la emergencia sanitaria, económica y social en nuestro país, se encuentra en grave riesgo y afectación el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, entre los cuales encontramos la población en proceso de reintegración y reincorporación social. Esta población, no cuenta con el soporte económico necesario para subsistir y obtiene sus

ingresos, principalmente y en su mayoría, a través de actividades informales y ocasionales, pues aún no hacen parte del mercado laboral formal ni cuentan con la capacidad económica para los bienes y servicios básicos".

Señaló que el Decreto Legislativo 570 no deroga, modifica o suspende disposición legal o reglamentaria, sino que crea un apoyo económico para hacer frente a unas circunstancias que han agravado la situación socioeconómica de personas que se encuentran en proceso de reintegración. Manifestó que la motivación del Decreto explica suficientemente por qué la ARN no puede otorgar este beneficio bajo sus facultades reglamentarias. Finalmente, resaltó que las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo son proporcionales porque (i) no son excesivas y responden a la naturaleza de la emergencia sanitaria cuyos efectos pretende conjurar, (ii) buscan el uso eficiente de los recursos dirigidos a salvaguardar a un sector de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y (iii) están encaminadas a una finalidad específica, la cual se encuentra atada a impedir la extensión de los efectos económicos negativos de la emergencia sanitaria.

Consejo Nacional de Reincorporación

Luego de explicar la naturaleza y las funciones del Consejo Nacional de Reincorporación, explicó que los beneficios sociales y económicos de los exintegrantes de las Farc se rigen por los puntos 3.2.2.6 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final y fueron reglamentos por el Gobierno a través del Decreto Ley 899 de 2017. Los beneficios consisten en (i) una asignación única de normalización, (ii) una renta básica, (iv) proyectos productivos y (v) la inclusión en el Sistema de Seguridad Social en Salud y el Sistema de Protección a la Vejez. Estos beneficios han sido ejecutados por la ARN en el marco de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Ex integrantes de las FARC – EP, adoptada en el Documento CONPES 3931 de 2018.

Expresó que en la coyuntura generada por la Covid-19, la ARN adoptó la Resolución 0843 de 2020, "mediante la cual se establece la posibilidad de que las personas del proceso de reincorporación puedan continuar recibiendo los recursos la Asignación Mensual correspondiente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente durante la actual emergencia. Esta medida conduce a una continuidad en los desembolsos económicos modulando para ello los requisitos y condiciones partiendo del contexto transitorio y

excepcional”.

Con todo lo anterior, precisó que las medidas adoptadas a través del Decreto Legislativo 570 de 2020 tienen incidencia y efectos en una población distinta a los exintegrantes de las Farc, de manera que no es posible emitir un concepto acerca de su constitucionalidad, pues no es una función del Consejo Nacional para la Reincorporación.

Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario

Los intervinientes solicitaron a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 570 de 2020, toda vez u cumple con los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución y la Ley.

Particularmente sobre los requisitos materiales, advirtieron que se cumple con la conexidad material interna y externa en la medida en que la motivación tiene congruencia con las medidas adoptadas y también se encuentran directa y específicamente relacionadas con el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Juicio de finalidad. Afirmaron que la normativa bajo examen cumple con una finalidad concreta que es la de proteger a un grupo poblacional que se encuentra en situación vulnerable. Al respecto, señalaron que el auxilio está destinado para personas que a pesar de continuar con su proceso de reintegración, ya no reciben beneficios económicos, y por tanto, sus actividades económicas se han visto gravemente afectadas por las medidas de aislamiento para la prevención de la propagación del Covid-19.

Juicio de necesidad. Establecieron que el beneficio económico excepcional pretende mitigar los efectos negativos en las economías domésticas de las personas en proceso de reintegración, quienes en su mayoría dependen de actividades informales. Adicionalmente, señalaron que se cumple con el requisito de subsidiariedad porque a pesar de que la ARN tiene facultades reglamentarias para establecer los beneficios y las condiciones del proceso de reintegración, no tiene competencia para crear un beneficio económico más allá de esos procesos de reintegración que le han sido asignados. El beneficio económico dispuesto en el Decreto Legislativo 570 es excepcional, transitorio, y responde a un origen distinto al de la reintegración, pues pretende aliviar los impactos negativos generados por la pandemia. De tal forma, el ejercicio de facultades extraordinarias era necesario para permitir la entrega de

este apoyo económico.

Juicio de proporcionalidad. Señalaron que las medidas adoptadas en el Decreto bajo revisión cumplen con finalidades constitucionales, toda vez que materializan el principio de solidaridad y la imperiosa necesidad de proteger a sujetos de especial protección constitucional. Además, son idóneas porque permiten que las personas activas al proceso de reintegración "que no son acreedores de apoyos económicos de la ARN y que, por los efectos de la situación de emergencia han visto afectada su situación económica, puedan recibir de manera efectiva un apoyo dinerario que contribuya a garantizar su mínimo vital".

Los intervinientes manifestaron que de acuerdo con el parágrafo del artículo 47 de la LEEE las medidas tributarias en estados de excepción por emergencia económica, social y ecológica no pueden ser permanentes. Al respecto, el artículo tercero del Decreto Legislativo 570 establece una serie de beneficios tributarios al apoyo económico excepcional para los desmovilizados en proceso de reintegración. Según la intervención, se cumple con el requisito de transitoriedad en materia tributaria, toda vez que se establece un término de tres meses de vigencia. Por otra parte, afirmaron que los beneficios tributarios no tienen distinciones injustificadas porque se aplica de forma igual a todos los beneficiarios identificados en el artículo segundo del Decreto Legislativo, y además, se trata de exenciones que también se les han aplicado a poblaciones vulnerables en el marco del estado de emergencia, como lo es el Programa de Ingreso Solidario.

Finalmente, subrayaron que este apoyo económico responde a la necesidad de proteger a un sector de la población que se encuentran en un proceso de estabilización económica que se ha visto menguado por las circunstancias de la pandemia: "A sabiendas de que la población desmovilizada se enfrenta a duras barreras para obtener ingresos, el Gobierno percibe acertadamente que las condiciones mínimas de existencia del grupo se ven amenazadas durante la emergencia sanitaria. Es por esto que el apoyo económico excepcional creado por el Decreto se erige como la manifestación de la protección reforzada a los sujetos especiales (desmovilizados), así como la concreción del principio de solidaridad por parte del Estado, en aras de garantizar que los desmovilizados puedan satisfacer de mejor manera sus condiciones de dignidad socioeconómicas mínimas".

Con todo lo anterior, solicitaron la exequibilidad del Decreto Legislativo 570 de 2020.

Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa – Serranía del Perijá

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 570 de 2020 por cumplir con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia.

En relación con los requisitos formales, afirmó que (i) se encuentra suscrito por el Presidente de la República y todos los Ministros, (ii) se encuentra motivado, (iii) establece una temporalidad y (iv) fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

En cuanto a los requisitos materiales, el Procurador analizó cada uno de los juicios y concluyó que cumple con todos.

Conexidad material. Señaló que el Decreto bajo estudio tiene una relación directa y específica con el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional a través del Decreto 417 de 2020. Se señalan las razones por las cuales es necesario otorgar un apoyo económico excepcional a la población desmovilizada en proceso de reintegración, las cuales se sustentan en la situación de vulnerabilidad en las que se encuentran. Al respecto, señaló que “las medidas desarrolladas por el decreto legislativo 570 de 2020 son consecuentes con la situación actual de los desmovilizados cuyos ingresos económicos se obtienen de los sectores informales, y que no cuentan con otras ayudas estatales para garantizar ingresos mínimos y obtener bienes y servicios básicos para su subsistencia en condiciones dignas”.

Juicio de ausencia de arbitrariedad. Consideró que no existe ninguna restricción o afectación al núcleo esencial de un derecho fundamental, sino todo lo contrario. Las medidas pretenden proteger a un sector de la población que se encuentra en circunstancias vulnerables, pues se trata de la creación de un auxilio económico excepcional con un tiempo limitado que garantiza el mínimo vital de las personas desmovilizadas.

Juicio de intangibilidad. Advirtió que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 570 no afectan derechos intangibles. Por lo contrario, señaló el Ministerio Público, se pretende proteger los derechos fundamentales al mínimo vital, la dignidad humana y la vida de la

población vulnerable en un contexto socioeconómico complejo.

Juicio de contradicción específica. Estimó que el Decreto Legislativo 570 no contradice ninguna disposición constitucional. Argumentó que se trata de una medida que permite materializar de una manera más efectiva el derecho a la igualdad, toda vez que "aporta para la consolidación de un esquema de distribución mejor organizado, permite un manejo más eficiente de los recursos públicos que en momentos de crisis, como la provocada por el COVID-19, es todavía más relevante e imperioso que en los estados de normalidad". Respecto del artículo 3° del Decreto Legislativo, precisó que se trata de una medida permitida por la Constitución, pues genera un estímulo tributario con propósitos sociales. Además, consideró que el beneficio tributario cumple con los principios de legalidad, taxatividad, temporalidad, es personal e intransferible.

Prohibición de desmejorar los derechos de los trabajadores y de adoptar medidas discriminatorias. Afirmó que el Decreto Legislativo no dispone ninguna medida discriminatoria ni adopta normas contrarias o regresivas de los derechos de los trabajadores.

Juicio de finalidad. Adujo que el Decreto Legislativo cumplía con la finalidad de conjurar la extensión de los efectos de la crisis sanitaria, al crear un apoyo económico excepcional a favor de los desmovilizados, quienes dependen en su mayoría del mercado informal.

Juicio de motivación suficiente. Señaló que el Decreto cuenta con una motivación suficiente, en razón a que sus medidas tienen una relación directa y específica con el estado de emergencia y no limitan derechos fundamentales.

Juicio de necesidad. Argumentó que "las medidas y herramientas previstas en el Decreto son útiles para conjurar la crisis, y que no existen medios ordinarios para otorgar el apoyo económico excepcional y temporal a los desmovilizados en proceso de reintegración, porque la facultad contenida en el artículo 65 de la Ley 418 de 1997 (modificado por el artículo 22 de la Ley 1421 de 201) no le permite al Gobierno Nacional expedir un decreto con un auxilio de esta naturaleza, pues no tiene fundamento en el proceso de reintegración per se, y en consecuencia, no está supeditado al cumplimento de los requisitos propios del mismo".

Juicio de proporcionalidad. Consideró que las medidas adoptadas en el Decreto bajo examen son proporcionales toda vez que no restringen derechos fundamentales ni generan sacrificios

inconstitucionales. Señaló que la ARN en el marco de sus competencias ordinarias no puede reconocer un auxilio excepcional que tenga un origen diferente a la reintegración. De manera que el uso de facultades extraordinarias se encuentra justificado. Además, advirtió que la media es razonablemente idónea para mitigar los impactos negativos de la pandemia sobre la situación socioeconómica de la población desmovilizada que ya no recibe ningún tipo de beneficio económico.

Juicio de no discriminación. Finalmente, afirmó que el Decreto Legislativo no establece ningún trato diferenciado ni discriminatorio.

V. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

1. 1. Por tratarse del control constitucional de un Decreto Legislativo, la Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso con fundamento en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE) y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

B. Materia objeto de control, problema jurídico y metodología de análisis

2. En desarrollo de tal declaratoria, el Presidente de la República y todos los Ministros expidieron el Decreto Legislativo 570 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este Decreto Legislativo es el objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

3. La Secretaría Jurídica de la Presidencia, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), el Centro de Estudios Fiscales de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, la Universidad de Los Andes y el Procurador General de la Nación intervinieron en el presente asunto y le solicitaron a esta Corte que declare exequible el Decreto sub examine, por cuanto, formal y materialmente, se ajusta a las exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional colombiano para este tipo de actos normativos.

4. De conformidad con todo lo anterior, el problema jurídico general en el presente asunto es

el siguiente: ¿El Decreto Legislativo 570 del 15 de abril de 2020 cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional? Particularmente, la Sala debe determinar si dentro de las competencias legales y reglamentarias de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) esta entidad puede otorgar un apoyo económico excepcional a favor de la población en proceso de reintegración que actualmente ha cumplido con los beneficios económicos del programa de reintegración respectivo.

5. Para dar respuesta al problema jurídico formulado, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, se presentará el marco normativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como algunas consideraciones de la jurisprudencia constitucional. En segundo lugar, se precisará el contenido y alcance del Decreto Legislativo No. 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", así como la sentencia C-145 de 2020 mediante la cual se declaró su constitucionalidad. En tercer lugar, se abordará el contenido y las finalidades de las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 570 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". Para el efecto, se hará una breve precisión del marco legal y reglamentario de las competencias de la ARN y los procesos de reintegración y de reincorporación que actualmente se adelantan a cargo de esta entidad. Con base en ello, se analizará si el Decreto bajo revisión cumple con cada uno de los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (en adelante, LEEE) y la jurisprudencia constitucional.

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

6. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del estado de emergencia económica, social y ecológica establecido 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 expedidos por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia. A continuación, la Corte reiterará los aspectos básicos del precedente

sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 570 de 2020.

7. Los artículos 212 a 215 de la Constitución de 1991 regulan los estados de excepción. Con base en estas disposiciones el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

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

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia (en adelante LEEE), así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

9. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles para los estados de excepción, dentro de los cuales se destacan los políticos específicos, 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.

10. 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 superiores, desarrollados por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

11. De conformidad con el artículo 215 de la Carta, 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.

"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" (negrillas fuera de texto original).

En estos términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de movimientos telúricos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, entre otros, o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o "accidentes mayores tecnológicos".

Una muestra de lo anterior es que desde la expedición de la Constitución se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por razones diversas y apremiantes como: i) la fijación de salarios de empleados públicos; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica; iii) desastres naturales; iv) la devaluación del peso frente al dólar; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela.

12. El artículo 215 superior 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 haga público el estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, va a utilizar estas facultades extraordinarias. Además, esta norma también señala que se debe 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.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica

13. Los estados de excepción son respuestas a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias fundadas en la juridicidad que impone la Carta. Sin embargo, una característica propia del Estado Constitucional es que esa competencia no sea arbitraria ni omnímoda. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas

legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y la Constitución, ya que a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, deben someterse a las condiciones de validez impuestas por la Carta.

14. 14. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas consideradas parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan los estados de excepción (artículos 212 a 215); (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- (artículos 93.1 y 214 superiores). 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: (a) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (b) 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.

Criterios formales y materiales que rigen el control constitucional de los decretos adoptados en el estado de emergencia económica, social y ecológica.

15. 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 y, de esa forma, se establezcan criterios objetivos y certeros para su valoración.

16. El examen formal del decreto exige verificar, en el siguiente 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.

17. 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 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 aspectos, adicionalmente, ahora se indica el orden en el que deben ser aplicados.

Los requisitos sustanciales se determinan según los juicios (a) de finalidad; (b) de conexidad material; (c) de motivación suficiente; (d) de ausencia de arbitrariedad; (e) de intangibilidad; (f) de no contradicción específica; (g) de incompatibilidad; (h) de necesidad; (i) de proporcionalidad y (j) de no discriminación. En el análisis del Decreto Legislativo bajo examen se hará referencia al contenido y alcance de cada uno de ellos.

El Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y la Sentencia C-145 de 2020

18. El pasado 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Lo anterior se dio con ocasión del primer caso de brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 en Colombia, identificado el 6 de marzo del mismo año. La Organización Mundial de la Salud, debido a la velocidad de su transmisión y la escala de propagación, así como al gran número de casos en diferentes países y continentes, el 11 de marzo declaró el coronavirus COVID-19 como una pandemia. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria y emitió medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus, entre otras, el aislamiento y cuarentena de personas.

En el Decreto 417 el Gobierno nacional explica que a pesar de tomarse las medidas necesarias para prevenir la propagación del coronavirus COVID-19, se han reportado cada vez más casos confirmados en el territorio nacional. Según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, “la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia sería de un 34.2% del total de la población”. Con base

en eso, se estimó la cobertura del sistema de salud y los costos aproximados que tendría la atención de la pandemia y se concluyó que “el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado (…)”.

Como aspectos económicos en el ámbito nacional, el Decreto establece que el 42,4% de los trabajadores realizan sus actividades por cuenta propia, así como el 56,4% no son asalariados. Los ingresos de estas personas dependen de su actividad diaria, la cual se vio gravemente afectada por las medidas de aislamiento social y cuarentena que se tomaron con el fin de evitar la propagación. Con el fin de proteger a las poblaciones más vulnerables, el Gobierno nacional estableció que era necesario autorizar la entrega de transferencias adicionales y extraordinarias a favor de los beneficiarios de programas como Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción y la compensación del impuesto IVA.

Además, por la ausencia de demanda de petróleo a nivel mundial el precio del crudo se desplomó, lo que implicó para Colombia un aumento abrupto de la Tasa Representativa del Mercado (TRM). También hizo referencia a los impactos macroeconómicos de la pandemia, concretamente sus efectos negativos en los sectores laboral y de turismo.

El Decreto 417 señala que “(…) ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación. Que medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica (…)”.

Para atender la crisis el Gobierno nacional adoptó una serie de medidas con el fin de tener recursos líquidos. Al respecto justificó: “dada la necesidad de recursos líquidos para atender

las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil".

La declaratoria del estado de emergencia se sustentó también en los efectos económicos negativos generados por el coronavirus COVID-19 a la población en general, la cual al afectarse su fuente de ingresos no podrá cumplir con obligaciones tributarias, financieras y de subsistencia, entre otras. El Gobierno nacional adujo que esta situación exigía tomar medidas extraordinarias para "proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y [permitir] absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia". Para la prestación de servicios y el suministro de bienes destinados a la superación de la crisis sanitaria, el Decreto 417 autoriza a las entidades acudir a la contratación directa en los sectores de salud, prosperidad social, educación y defensa, entre otros.

19. En la sentencia C-145 de 2020 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió que el Decreto 417 de 2020 cumplió con los requisitos formales y sustanciales dispuestos en la Constitución y la LEEE, y en consecuencia, lo declaró constitucional.

El Decreto Legislativo 570 del 15 de abril de 2020. Finalidad y medidas adoptadas.

20. En el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica antes mencionada, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 570 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Según la parte motiva de este Decreto Legislativo, luego de referirse al contexto general de la enfermedad COVID-19, advierte que según la OIT el coronavirus tendrá un fuerte impacto en el mercado laboral, concretamente, en la cantidad de plazas laborales, en la calidad del trabajo y en laborales informales que desempeñan ciertos sectores de la población. La misma Organización estimó un aumento en la tasa de desempleo a nivel mundial que afectará más

a países en desarrollo. Con base en lo anterior, la OIT instó a los Estados a adoptar medidas urgente para “(i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida”.

Del mismo modo, el Decreto Legislativo 570 señala que las circunstancias que provocaron la declaratoria del estado de emergencia “afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables”, por lo que se requiere tomar medidas que impliquen apoyos económicos para la población más desprotegida. Igualmente, se describe el marco normativo del proceso de reintegración y la política nacional de reintegración social y económica que ha adoptado el Estado para la desmovilización de las personas y grupos armados organizados al margen de la ley. Para el efecto, se citan sentencias de la Corte Constitucional en las que se resalta la importancia de garantizar las condiciones necesarias para el tránsito de la población desmovilizada a una vida legal. El Estado debe asegurar los presupuestos materiales para una reincorporación social y económica exitosa de quienes han dejado las armas, con el fin de que se reduzcan los riesgos de reincidencia.

De ese modo, el Decreto hace alusión a que la normativa vigente que regula la ruta de reintegración otorga beneficios económicos con el objeto de permitir la generación de ingresos para los desmovilizados. Estos beneficios están condicionados al cumplimiento de compromisos en el proceso de reintegración (asistencia a actividades de educación, atención psicosocial y capacitación laboral). De conformidad con el artículo 2 del Decreto 1391 de 2011 la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) ha emitido resoluciones en las que reglamenta el acceso a los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración y establece unos términos máximos para acceder al beneficio de apoyo económico, los cuales oscilan entre 30 y 78 meses. El Decreto resalta que actualmente hay un grupo de personas desmovilizadas que se encuentran en proceso de reintegración, pero ya no reciben apoyo económico, situación que las hace más vulnerables. Explica lo siguiente:

“Que actualmente, según información que brinda la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en documento de fecha 15 de abril de 2020, existen 3.027 personas en reintegración que continúan cumpliendo su proceso de reintegración, pero que ya no reciben

ningún apoyo económico debido a (i) haber superado el término máximo para el otorgamiento de estos beneficios, esto es los 30 a 72 o 30 a 78 meses, según corresponda, o (ii) por haber recibido el beneficio de inserción económica por única vez, el cual no permite que en lo sucesivo se pueda recibir el beneficio mensual de apoyo económico a la reintegración. Asimismo, debe considerarse como lo advierte la ARN en el documento de fecha 15 de abril de 2020, que para los meses de mayo a agosto de 2020, otras personas en proceso de reintegración estarían en alguna de las dos situaciones antes mencionadas y la cifra aumentaría a 3.193 personas que no recibirán por vía del proceso de reintegración ayudas económicas para proveer su subsistencia".

El Decreto Legislativo pone de presente que el marco normativo ordinario, es decir, la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1391 de 2011, solo permite al Gobierno nacional reconocer apoyos económicos para la reintegración socioeconómica de los desmovilizados dentro de la ruta del proceso de reintegración y bajo los compromisos adquiridos en él.

De manera que el Decreto Legislativo bajo examen, crea un apoyo económico excepcional, transitorio y diferente al que se reconoce en el proceso de reintegración, que tiene como propósito aminorar los efectos negativos en los ingresos económicos de la población desmovilizada, que ya no cuenta con el beneficio económico ordinario, y se ha visto impactada por la emergencia sanitaria de la COVID-19:

"Que el presente decreto legislativo tiene como propósito establecer un apoyo económico excepcional, de naturaleza absolutamente distinta a los contemplados en el proceso de reintegración, resaltando que se trata de una medida otorgada por fuera de ese proceso y que tiene como propósito mitigar los efectos negativos en los ingresos económicos de los desmovilizados, ocasionados por la emergencia sanitaria del coronavirus COVID-19, por tanto es una medida íntimamente relacionada con las circunstancias establecidas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el cual contempla la posibilidad de adoptar medidas para mitigar los efectos negativos en el empleo y los ingresos básicos de los colombianos. Este apoyo económico excepcional, es concebido únicamente a la luz de estas circunstancias y su creación no sería posible en otros escenarios distintos a los de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020".

La ARN está facultada para pagar los beneficios económicos dentro de cada uno de los

procesos de reintegración y según el cumplimiento de las demás condiciones establecidas en las resoluciones que los reglamentan, sin embargo "(…) carece de título de gasto para otorgar el apoyo económico excepcional que se proyecta con la presente norma, razón por la cual es necesario crear el título de gasto en virtud de este decreto legislativo". El Decreto aclara que el apoyo económico excepcional es para aquellos desmovilizados que no accedan a los demás programas del Gobierno nacional.

Explica que la mayoría de las personas en proceso de reintegración hacen parte de la población más vulnerable en esta coyuntura, en la medida en que su fuente de ingresos depende del trabajo informal y diario, actividad que se ha visto afectada por el aislamiento social:

"(…) la población en proceso de reintegración obtiene sus ingresos económicos, en su mayoría a través de trabajos informales, dependiendo de ingresos diarios, lo cual se ha visto afectado por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Según datos analizados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en ejercicio de sus funciones, se ha identificado que del total de la población en proceso de reintegración el porcentaje de afiliación al régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) es del 48,7% y con respecto a la población que se encuentra en las condiciones para acceder al apoyo económico excepcional que se establece mediante el presente decreto legislativo, esto es 3.193 personas, el porcentaje de afiliación al régimen subsidiado es del 70,2%".

20.1. Con fundamento en la motivación expuesta, el Decreto Legislativo consagra 5 artículos. El primer artículo faculta a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización para otorgar el apoyo económico excepcional por un valor de 160 mil pesos durante tres meses a partir de la vigencia del Decreto Legislativo.

El segundo artículo identifica el grupo de desmovilizados de grupos armados organizados al margen de la ley que serán beneficiarios del apoyo económico excepcional, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales deben cumplir con las siguientes condiciones: "(i)[se encuentren] activos en el proceso de reintegración liderado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y (ii) no reciban los beneficios económicos propios del proceso de reintegración". Esta

disposición contiene un parágrafo que aclara que no pueden recibir este apoyo económico quienes sean beneficiarios de otros programas del Gobierno nacional, como Familias en Acción o el de Ingreso Solidario, entre otros.

El tercer artículo consagra que los traslados y transferencias del apoyo económico excepcional (i) están exentos del gravamen a los movimientos financieros; (ii) la comisión o servicio que se cobre por la distribución de estos recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios estará excluida del IVA y (iii) será inembargable y se considerará un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

El cuarto artículo dispone que los recursos para otorgar el apoyo económico excepcional serán asumidos por la ARN con cargo a su presupuesto, hasta agotar los recursos destinados para tal fin.

El quinto artículo consagra la vigencia del Decreto a partir de su publicación.

Análisis de los requisitos formales y materiales del Decreto Legislativo 570 de 2020

Control de constitucionalidad formal

El Decreto Legislativo 570 del 15 de abril de 2020 cumple con todos los requisitos formales, como se pasará a explicar a continuación.

a. (a) Motivación del Decreto Legislativo.

21. El Decreto Legislativo contiene una parte motiva que explica las razones por las cuales el Gobierno considera necesario crear un apoyo económico excepcional para la población desmovilizada que ya no cuenta con este beneficio dentro del proceso de reintegración. Del mismo modo, explica las razones por las cuales, a través de facultades ordinarias no es posible otorgar este apoyo económico a la población desmovilizada de grupos armados organizados al margen de la ley. De forma expresa, identifica los propósitos de la medida y su relación con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020.

(b) Suscrito por el Presidente y todos los ministros.

22. El Decreto Legislativo bajo revisión fue debidamente expedido y suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros en el ejercicio de sus funciones.

(c) Expedido durante la vigencia del estado de excepción declarado y que se dicte en desarrollo de él.

23. El Decreto Legislativo fue expedido y publicado en el Diario Oficial 51.286 del 15 de abril de 2020. En consecuencia, fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Además, como lo muestra su encabezado y la parte motiva, fue expedido en desarrollo del estado de excepción, toda vez que se trata de medidas para superar y mitigar la crisis generada por el coronavirus COVID-19.

(d) Ámbito territorial de aplicación.

25. En suma, la Sala Plena observa que el Decreto Legislativo 570 de 2020 cumple con todos los requisitos formales de constitucionalidad. Por otra parte, vale señalar que el Decreto Legislativo fue remitido a la Corte Constitucional por el Presidente de la República al día siguiente de su expedición y no requirió ser informado a los Secretarios de las Naciones Unidas y de la OEA, por no establecer limitaciones o restricciones al ejercicio y goce de derechos fundamentales.

Control de constitucionalidad material

26. Como fue mencionado antes, el Decreto 570 de 2020 creó un apoyo económico excepcional para las personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley que (i) se encuentren activos en el proceso de reintegración liderado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y (ii) no reciban beneficios económicos propios del proceso de reintegración por haberse cumplido al menos las siguientes situaciones: (a) haber superado el término máximo para el otorgamiento de estos beneficios, esto es los 30 a 72 o 30 a 78 meses, según corresponda, o (b) por haber recibido el beneficio de inserción económica por única vez, el cual no permite que en lo sucesivo se pueda recibir el beneficio mensual de apoyo económico a la reintegración.

Con el objeto de cumplir con este beneficio, el Decreto Legislativo concede la facultad a la

ARN de otorgar el apoyo económico excepcional por valor de ciento sesenta mil pesos ($160.000,00 M.L) durante tres (3) meses, a partir de la vigencia del decreto. Adicionalmente establece que este beneficio no lo podrán recibir quienes ya reciban algún otro apoyo proveniente de los demás programas del Gobierno nacional.

Breves consideraciones sobre los procesos de reintegración y de reincorporación

27. Antes de iniciar el análisis de los presupuestos materiales que debe cumplir el Decreto Legislativo 570 de 2020, la Sala encuentra pertinente hacer una breve referencia a los diferentes procesos de reintegración y de reincorporación que tiene a cargo la ARN con el objeto de explicar cuál es la población de la que se ocupa el Decreto bajo examen.

27.1. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que tiene por objeto "gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, los planes, programas y proyectos de la Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia". Dentro de sus funciones se encuentran, entre otras, las de "formular, ejecutar, evaluar y promover los planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento del proceso de reintegración de la población desmovilizada y sus familias" y "diseñar, ejecutar y evaluar el proceso de reintegración conforme a los beneficios que se pacten en mesas de negociación de procesos de paz o que para el efecto establezca el Gobierno Nacional". Concretamente, le corresponde al Director General de la Agencia "Fijar mediante resolución de carácter general los requisitos, características, condiciones y obligaciones necesarios para el acceso a los beneficios socio-económicos reconocidos a la población desmovilizada, así como los montos de conformidad con los límites allí establecidos, en el marco de la política nacional de reintegración".

27.2. La Ley 418 de 1997 (artículos 50 y 65, específicamente) facultó al Gobierno nacional para otorgar beneficios jurídicos y socioeconómicos a la población desmovilizada de grupos armados organizados al margen de la ley que demostraran su voluntad de reincorporarse a la vida civil. Del mismo modo, el artículo 66 de la Ley 975 de 2005 le confiere la facultad a la ARN de diseñar e implementar un proceso de reintegración particular y diferenciado para los

desmovilizados postulados a esta ley que sean dejados en libertad, en el marco de la política nacional de reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas. En término generales, los decretos reglamentarios 128 de 2003, 395 de 2007 y 1391 de 2011, compilados por el Decreto 1081 de 2015, establecen los beneficios y condiciones que en materia de reincorporación ofrece el Estado.

27.3. Actualmente, dentro del marco de la política de reincorporación, la ARN lidera 3 procesos que se diferencian según la naturaleza de la población a la que van dirigidos los beneficios y compromisos de reincorporación: "(i) Proceso de Reintegración: dirigido a desmovilizados individuales certificados por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) y a desmovilizados colectivos del proceso de paz adelantado con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); (ii) Proceso de reintegración particular y diferenciado de Justicia y Paz: Dirigido a la población desmovilizada y postulada a la Ley de Justicia y Paz que recobra la libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de la sustitución de la medida de aseguramiento; y (iii) Proceso de Reincorporación: dirigido a los exintegrantes de las FARC-EP, que dejaron las armas en el marco del Acuerdo Final".

27.4. Específicamente en los procesos de reintegración regular y reintegración especial (particular y diferenciado), las personas desmovilizadas reciben beneficios por cumplir con los compromisos asumidos en la ruta de reintegración a la vida civil y mantenerse en la legalidad. La ruta de reintegración es el conjunto de condiciones, beneficios, estrategias, metodologías y acciones definidos por la ARN y concertados a través de un plan de trabajo con la persona en proceso de reintegración, con el objeto de desarrollar habilidades, aptitudes y actitudes de reconciliación, de superar la situación de vulnerabilidad y lograr el ejercicio autónomo de la ciudadanía. Los beneficios sociales son los siguientes:

"Acompañamiento Psicosocial: busca el desarrollo de las capacidades, la construcción de los proyectos de vida de las personas en proceso, y así lograr superar su situación de vulnerabilidad y tránsito hacia el ejercicio autónomo de su ciudadanía. Para esto es necesario comprender las particularidades de las personas y su contexto, además de los efectos emocionales de su participación en el GAOML y la privación de la libertad.

Gestión en salud: se relaciona con la gestión para la persona y su grupo familiar. para la

afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Gestión en educación: busca promover el acceso, permanencia y avance de las personas en proceso al sistema educativo, y el acceso a este por parte de los integrantes de sus grupos familiares.

Formación para el Trabajo: se desarrolla por medio de acciones asociadas al acceso, permanencia y avance de las personas en proceso a programas de formación para el trabajo que sean autorizados por la autoridad competente."

27.5. En cuanto a los beneficios económicos, existen dos. El primero es el "apoyo económico a la reintegración", el cual "consiste en un beneficio económico que se otorga a las personas en proceso de reintegración, previa disponibilidad presupuestal y sujeto al cumplimiento de su ruta de reintegración, cuyo valor máximo es de $ 480.000" (art. 3° del Decreto Ley 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.12 del Decreto 1081 de 2015). Según la Agencia para la Reincorporación, este beneficio se otorga acorde con el cumplimiento de los compromisos del plan de trabajo de la ruta de reintegración que también se compone del acompañamiento psicosocial, de educación y de formación en el trabajo. Este apoyo económico no es vitalicio, pues se otorga por un tiempo que oscila entre 30 y 78 meses. Con base en lo anterior, "el desembolso del apoyo económico a la reintegración -AER, está relacionado con el cumplimiento de los compromisos en cada beneficio y a su vez, cada beneficio plantea un tiempo determinado para su avance y terminación".

Adicional a este apoyo económico, para las personas en proceso de reintegración, existe el "Beneficio de Inserción Económica", el cual "una vez las personas cumplen ciertos requisitos se otorga para que puedan iniciar una Unidad de Negocio (UN), fortalecer un negocio existente, optar por destinarlo a temas educativos en instituciones de educación superior o realizar mejoramientos en una vivienda propia, o como aporte en la adquisición de vivienda". Conforme al artículo 4° del Decreto 1391, cuando una persona recibe el beneficio de inserción económica, pierde la posibilidad de recibir el apoyo económico a la reintegración, toda vez que se presume que tiene una fuente de ingresos. Es importante aclarar que el desembolso del apoyo económico mensual depende del cumplimiento de los compromisos en la ruta de reintegración. Cada uno de los beneficios antes descritos tiene un tiempo determinado para su avance y su culminación.

27.6. Teniendo en cuenta la descripción anterior, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 570 de 2020 son solo aplicables a la población en proceso de reintegración ordinario y especial que aún se encuentran activos en el proceso de reintegración, pero que ya no reciben el beneficio económico o la inserción económica, según el plan de trabajo de reintegración concertado con la ARN. Acorde con ello es preciso establecer con claridad quiénes son los destinatarios del apoyo económico excepcional que adoptó el Decreto Legislativo 570 de 2020:

"Así, los destinatarios de la medida contenida en el Decreto 570 de abril 15 de 2020 son las personas en proceso de reintegración que: continúan cumpliendo su proceso, pero ya no reciben ningún apoyo económico debido a: (i) haber superado el término máximo para el otorgamiento de estos beneficios, -entre 30 y 78 meses-, y (ii) por haber recibido el beneficio de inserción económica por única vez (apoyo para plan de negocios). De igual manera, no son destinatarios (i) las personas que en el proceso de reintegración reciben beneficios económicos por estar cumpliendo su ruta de reintegración; y (ii) las personas exintegrantes FARC-EP que dejaron las armas en el marco del Acuerdo Final. Frente a estas personas, es necesario mencionar que los beneficios del proceso de reincorporación se continúan recibiendo aun con las dificultades de la emergencia sanitaria".

Según el informe allegado por la ARN, alrededor de 3.193 personas se encuentran en las condiciones mencionadas para ser beneficiarias del apoyo económico excepcional.

A continuación, la Sala Plena realizará el examen de cada uno de los presupuestos materiales del Decreto Legislativo 570 de 2020.

Juicio de finalidad

28. El requisito de finalidad se encuentra consagrado en el artículo 10 de la LEEE, el cual exige que "las medidas legislativas deben estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos".

28.1. Las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 570 de 2020 están directa y específicamente dirigidas a mitigar los efectos negativos de la pandemia del coronavirus COVID-19, pues pretenden proteger a un sector de la población vulnerable que merece atención especial de parte del Estado. Se puede extraer de su parte motiva que (i) las

medidas de aislamiento para contener la pandemia han afectado los ingresos económicos de la población más vulnerable; (ii) las personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley y en proceso de reintegración hacen parte de la población más desprotegida; (iii) hay un grupo de personas activas en proceso de reintegración que ya recibieron el apoyo económico, y que actualmente no cuentan con este beneficio y (iv) la ARN, a pesar de contar con la facultad de establecer los beneficios y las condiciones para acceder a ellos en el marco de procesos de reintegración, no puede otorgar un apoyo económico excepcional para las personas en proceso de reintegración que ya no reciben beneficios económicos.

Las medidas de aislamiento social obligatorio para impedir la propagación del coronavirus, dificultaron las actividades económicas de la población en proceso de reintegración, pues en su mayoría, se dedican a trabajos informales de ingresos diarios que no han podido continuar desempeñando. En el "Documento Técnico Complementario Decreto Apoyo Excepcional", la ARN expresó que según los resultados de la encuesta de empleabilidad, de la población trabajando que no recibe apoyo económico a la reintegración, el 35,4 % de las personas indican que son agricultores, trabajadores y obreros agropecuarios, forestales y pesqueros, el 25,4 % trabajadores de los servicios y vendedores, el 18,1 % son trabajadores no calificados y el 15,2 % son oficiales, operarios, artesanos y trabajadores de la industria manufacturera, de la construcción y la minería.

Acorde con lo descrito, la Sala estima que se cumple con el juicio de finalidad, toda vez que el apoyo económico excepcional se encuentra sustentado en razones que buscan mitigar los efectos negativos en medio de la crisis sanitaria y proteger a la población más vulnerable que no cuenta con otros beneficios.

Juicio de conexidad material

29.1. La Sala estima que las medidas adoptadas en el Decreto 570 de 2020 cumplen con el juicio de conexidad material externa porque tienen por objeto proteger a un sector especial de la población vulnerable que se ha visto afectada socioeconómicamente por las medidas de aislamiento social obligatorio para contener la propagación de la pandemia del coronavirus COVID-19. En efecto, las medidas adoptadas guardan una relación estrecha con las razones que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y

ecológica. El Decreto 417 de 2020 al advertir los impactos económicos de la pandemia, señaló lo siguiente:

“Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva. (…)

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor ·Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.”

Acorde con lo anterior, el Decreto 570 de 2020 advirtió que las medidas adoptadas en él pretenden conjurar los efectos de la crisis sanitaria, los cuales han afectado en mayor medida a quienes dependen del trabajo informal. Resaltó que dentro de la población más vulnerable se encuentran quienes voluntariamente entregaron las armas y están en proceso de reintegración, pues en su gran mayoría se trata de personas que hacen parte del Sisbén y se encuentran estabilizando fuentes de ingreso que les permitan mantenerse en la vida legal. La parte motiva del Decreto bajo examen establece:

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

Que el presente decreto legislativo tiene como propósito establecer un apoyo económico excepcional, de naturaleza absolutamente distinta a los contemplados en el proceso de reintegración, resaltando que se trata de una medida otorgada por fuera de ese proceso y que tiene como propósito mitigar los efectos negativos en los ingresos económicos de los desmovilizados, ocasionados por la emergencia sanitaria del coronavirus COVID-19, por tanto

es una medida íntimamente relacionada con las circunstancias establecidas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el cual contempla la posibilidad de adoptar medidas para mitigar los efectos negativos en el empleo y los ingresos básicos de los colombianos. Este apoyo económico excepcional, es concebido únicamente a la luz de estas circunstancias y su creación no sería posible en otros escenarios distintos' a los de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020".

29.2. Con base en lo anterior, la Sala Plena estima que existe una conexidad material externa. Ahora bien, en relación con la conexidad material interna, la parte motiva del Decreto 570 explica que la población en proceso de reintegración y de reintegración particular y diferenciado de justicia y paz que actualmente no cuenta con ningún tipo de beneficio económico por haberse cumplido el término de entrega, requiere de un apoyo excepcional debido a que su condición de vulnerabilidad se vio agravada por la emergencia sanitaria generada por la pandemia.

Específicamente sobre la vulnerabilidad de la población en proceso de reintegración que ya no recibe beneficio económico, el Decreto señala lo siguiente:

"se ha identificado que del total de la población en proceso de reintegración el porcentaje de afiliación al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS-es del 48,7% y con respecto a la población que se encuentra en las condiciones para acceder al apoyo económico excepcional que se establece mediante el presente decreto legislativo, esto es 3.193 personas, el porcentaje de afiliación al régimen subsidiado es del 70,2%.

Que la población afiliada al régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) es la población más vulnerable del país, dado que en su mayoría es población que hace parte del mercado laboral informal y que no tiene la capacidad económica para contribuir al SGSSS.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan económicamente a los hogares de desmovilizados y de contera el derecho a un ingreso económico mínimo para subsistir, situación que justifica adoptar medidas especiales como el apoyo económico excepcional que se otorgará a la población desmovilizada que no percibe ayudas económicas del proceso de reintegración como tampoco de los programas sociales creados por el Gobierno nacional."

Acorde con lo anterior, el Decreto 570 faculta a la ARN para otorgar un apoyo económico excepcional a un grupo de personas desmovilizadas y activas en el proceso de reintegración por un término de 3 meses y que cumplan con unas condiciones concretas. Adicionalmente, establece exenciones tributarias y financieras para que el monto del apoyo económico ($160.000.oo) no se vea disminuido en las transacciones de distribución de los recursos. Estas medidas se ven claramente motivadas en el Decreto y tiene por objeto impedir la extensión de los efectos de la crisis que dio lugar al estado de emergencia.

Conforme a lo descrito, la Sala considera que se cumple con el juicio de conexidad material.

Juicio de motivación suficiente

30. El artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se identifican "los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales" y si se desarrollan razones suficientes para justificar las medidas adoptadas. La motivación es exigible frente a cualquier tipo de medida, y debe serlo más rigurosa, cuando se trata de alguna limitación a derechos fundamentales.

30.1. El Decreto Legislativo 570 de 2020 no adopta ninguna medida que limite o restrinja algún derecho constitucional, de manera que no es necesaria una motivación respecto de esta temática. No obstante lo anterior, la Sala observa que el Decreto contiene una motivación suficiente sobre la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la creación del apoyo económico excepcional a favor de la población desmovilizada en proceso de reintegración y que se ha visto afectada en la crisis sanitaria. De mismo modo, se observa que en la parte motiva también se explica de manera suficiente por qué la ARN no puede otorgar este apoyo económico excepcional en el marco de sus facultades reglamentarias ordinarias y tiene que acudirse a las facultades extraordinarias.

Con fundamento en lo anterior, la Sala encuentra que el Decreto Legislativo 570 de 2020 cumple con una motivación suficiente de las medidas que adopta.

Juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad

31. La ausencia de arbitrariedad se desprende de las prohibiciones expresas dispuestas en la Constitución y en la LEEE para el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias. Al

respecto, "[d]entro de tales prohibiciones y limitaciones se encuentran, por ejemplo: (i) la prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por la justicia penal militar (Artículo 213, inciso final, CP); (ii) la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 214, numeral 2, CP); (iii) la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado (Artículo 214, numeral 4, C.P.)" (también consagradas en el artículo 15 de la LEEE).

El artículo 7° de la LEEE consagra que la vigencia del Estado de Derecho es esencial, y en esa medida, el estado de excepción y los decretos de su desarrollo deben ser expedidos bajo la legalidad y sin limitar el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales.

31.1. Por su parte, el requisito de intangibilidad alude "a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (artículo 93 C.P.)". La LEEE establece en el artículo 4° un listado de derechos que son intangibles durante los estados de excepción conforme al contenido del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 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.

31.2. La Corte considera que facultar a la ARN a otorgar un apoyo económico excepcional a favor de una parte de la población desmovilizada que se encuentra en proceso de reintegración por un término transitorio cumple con el juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad. No es una medida arbitraria porque (a) no regula nada relacionado con la investigación o el juzgamiento de civiles por la justicia penal militar, (b) no suspende

derechos fundamentales ni afecta su núcleo esencial. En realidad las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo pretenden proteger a la población en proceso de reintegración y ayudarla a lograr una estabilización económica y (c) no es una medida que interrumpa el funcionamiento de los poderes públicos del Estado ni las demás instituciones.

31.3. Por su parte, cumple el juicio de intangibilidad porque respeta el núcleo esencial de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 4° de la LEEE, y en consecuencia, también con lo establecido en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Juicio de no contradicción específica

32. En este juicio la Corte debe verificar si las medidas adoptadas en el desarrollo del estado de excepción no sean contradictorias con mandatos constitucionales y de tratados internacionales ratificados por Colombia. Del mismo modo, la Corte ha señalado que, concretamente en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica "(…) la actuación del Ejecutivo (…) es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de no desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores".

32.1. El Decreto Legislativo 570 de 2020 cumple con el juicio de no contradicción específica toda vez que la facultad que otorga a la ARN de otorgar un apoyo económico excepcional a las personas en proceso de reintegración que ya no cuentan con un beneficio económico en aquel marco, es una medida que no contradice de manera expresa ninguna disposición constitucional. Además, su contenido no tiene relación alguna con los derechos de los trabajadores, y por tanto, no desconoce la prohibición expresa del artículo 50 de la LEEE.

Juicio de motivación de incompatibilidad

33. El artículo 12 de la LEEE exige que el Gobierno nacional explique las razones por las cuales las normas ordinarias suspendidas "son incompatibles con el correspondiente estado de excepción".

33.1. El Decreto Legislativo 570 de 2020 no suspende, modifica o deroga normas ordinarias.

Las medidas que adopta son justificadas en su parte motiva y se explican las razones por las cuales el marco normativo ordinario no permite otorgar un apoyo económico excepcional a la población en proceso de reintegración. Al respecto, como se explicará en el juicio de necesidad jurídica, la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN, dentro de sus funciones legales y reglamentarias tiene la competencia de fijar los beneficios y condiciones de la ruta de reintegración y reincorporación (ver fundamentos jurídicos del párrafo 27 de esta providencia). Dentro de estos procesos se han reconocido unos beneficios económicos y de inserción económica, los cuales hacen parte del plan de trabajo de cada persona desmovilizada y dependen del cumplimiento de compromisos que adelanta para permanecer en la vida legal. Estos beneficios económicos no son vitalicios, puesto que tienen límites en el tiempo (que oscilan entre 30 y 78 meses). Así, actualmente existe una población en proceso de reintegración que ya ha dado cumplimiento a ese tiempo y por tanto no recibe ningún beneficio económico en el marco de la reintegración.

En ese orden de ideas, la ARN no tiene competencia para otorgar otro apoyo económico ni de ampliar el tiempo ya concedido al amparo de sus facultades ordinarias, pues tal como lo manifiesta el Gobierno Nacional, el apoyo económico excepcional previsto por el Decreto Legislativo es "de naturaleza absolutamente distinta a los contemplados en el proceso de reintegración", en la medida en que su objetivo es garantizar el mínimo vital de dicha población, afectado por el aislamiento preventivo obligatorio. De tal forma, la prestación excepcional creada en el Decreto 570 tiene una naturaleza distinta (no hace parte de la ruta de reintegración ni depende del cumplimiento de compromisos concretos) y su necesidad surge por los impactos negativos generados por la emergencia sanitaria causada por la pandemia del coronavirus. En consecuencia, como lo señala la parte motiva del Decreto Legislativo, la ARN "carece de título de gasto para otorgar el apoyo económico excepcional".

En suma, la Sala Plena considera que se cumple con el juicio de motivación de incompatibilidad.

Juicio de necesidad

34. El artículo 11 de la LEEE establece que "los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción

correspondiente". La jurisprudencia de la Corte ha expresado que "este juicio comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente como responsable del orden público incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado son necesarias para superar las causas de perturbación o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional".

34.1. La Sala Plena considera que las medidas adoptadas en el Decreto 570 de 2020 cumplen con el juicio de necesidad por las siguientes razones. En primer lugar, en lo relacionado con la necesidad fáctica, se observa que una de las razones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica expresada en el Decreto 417 de 2020 es el impacto socioeconómico sobre las poblaciones más vulnerables. Las medidas de aislamiento social obligatorio adoptadas por el Gobierno nacional con el objeto de prevenir la propagación del virus, pausaron las fuentes de ingresos de muchas familias que dependen del día a día y de los trabajos informales. Por esto, se anunciaron medidas para financiar con más recursos programas sociales y se incentivaron las donaciones provenientes del sector privado para garantizar la seguridad alimentaria, entre otros derechos de la población más desprotegida. Adicionalmente, se anunciaron otros programas como el de Ingreso Solidario y la creación de subsidios para el acceso a servicios públicos domiciliarios, entre otros.

En el marco de estas medidas dirigidas a proteger a las poblaciones más vulnerables, fue adoptado el apoyo económico excepcional para la población desmovilizada en proceso de reintegración. La ARN explicó que actualmente existe un grupo de personas activas en el proceso de reintegración (3.193) que ya no recibe ningún tipo de beneficio económico dado que ya se vencieron los términos y condiciones en su ruta de reintegración. Sin embargo, permanece en circunstancias de vulnerabilidad, pues el 70% de esta población hace parte del régimen subsidiado de salud y depende de trabajos y oficios informales. De acuerdo con la caracterización de la población que podría acceder al apoyo económico excepcional creado por el Decreto 570, la ARN afirmó:

"(…) según los resultados de la encuesta de empleabilidad44, de la población trabajando que

no recibe apoyo económico a la reintegración, el 35,4 % de las personas indican que son agricultores, trabajadores y obreros agropecuarios, forestales y pesqueros, el 25,4 % trabajadores de los servicios y vendedores, el 18,1 % son trabajadores no calificados y el 15,2 % son oficiales, operarios, artesanos y trabajadores de la industria manufacturera, de la construcción y la minería.

Estos sectores se han visto significativamente afectados por las medidas de restricción establecidas para la atención de la emergencia sanitaria, en su gran mayoría han presentado una parálisis parcial o total de sus actividades y por el tipo de empleo que realiza la población, son pocas las opciones de adelantar trabajo en casa o de manera virtual.

Por otra parte, (…) frente a los sectores relacionados con los proyectos productivos de las personas que podrían acceder al apoyo económico excepcional creado mediante el Decreto 570 de abril 15 de 2020, el 36,6 % se relaciona con actividades del sector agropecuario, comercio (23,1 %), restaurantes y cafeterías (8,2%), servicios como peluquerías, papelerías, cafés internet, etc., (6,7 %), alquiler de maquinaria y equipos (5,1 %), construcción (4,2 %), un 5,7 % en otros, sectores que se han visto afectados por las medidas implementadas haciendo mella en la venta y comercialización, afectando la sostenibilidad de los negocios.

Con respecto a los ingresos de las personas que podrían acceder al apoyo económico excepcional creado mediante el Decreto 570 de abril 15 de 2020, (…) el 49,5 % recibe menos de 1 SMML V, un 42,3 % entre 1 y 2 SMMLV, un 4,1 % más de 2 SMMLV y para un 4,1% no se cuenta con información. Quienes tienen ingresos inferiores a 1 SMML V, el 28,3 % son familias unipersonales, un 59,8 % son familias de 2 a 4 personas y un 12 % son familias de 5 o más personas. Para el caso de quienes reciben ingresos entre 1 y 2 SMMLV, un 31,3 % son familias unipersonales, un 56,7 % son familias de 2 a 4 personas y el restante 12 % son familias de 5 o más personas. || Lo anterior evidencia la situación de vulnerabilidad del grupo poblacional que sería destinatario del apoyo económico excepcional creado mediante el Decreto 570 de abril 15 de 2020”.

Con base en estos datos, la ARN resaltó que “es necesario que desde la ARN se pueda apoyar a las Personas en Proceso de Reintegración que no cuentan con el Apoyo Económico a la Reintegración y que no son beneficiarias de otros programas sociales del gobierno nacional, para que permanezcan en la legalidad y desarrollando la ruta de reintegración hasta su

culminación exitosa. La ausencia de ingresos para esta población podría traducirse en el retomo (sic) a actividades de reincidencia o ingresos a estructuras de GAO existentes".

Al respecto, la Corte recuerda que la población desmovilizada y en proceso de reintegración merece una especial atención de parte del Estado, puesto que son personas que se han comprometido a dejar las armas y su participación en grupos armados organizados al margen de la ley, y se han sometido a los beneficios que les ofrece el Estado con el objeto de desarrollar habilidades para alcanzar la vida legal y permanecer en ella.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la reincorporación a la vida civil es una garantía de no repetición que contribuye a la estabilización y la consolidación de la paz en el marco de la justicia transicional. La Corte ha señalado que "con el desarme, los reinsertados reconocen que el Estado tiene el legítimo monopolio de la fuerza; con la desmovilización aceptan voluntariamente las reglas de conducta establecidas por la sociedad en el ordenamiento jurídico; y con la reinserción acceden a la ayuda inmediata brindada por el Estado". Al respecto, el Estado tiene el deber de brindar presupuestos materiales para la reincorporación social y económica a la vida civil con el objetivo de lograr una resocialización efectiva. Dentro de estos presupuestos materiales, deben incluirse "garantías de subsistencia en condiciones dignas y el tránsito confiado y estable hacia la legalidad. Ello significa que los excombatientes tienen derecho a un mínimo vital, representado en el acceso a bienes y servicios básicos, así como su recuperación económica y la creación de medios de vida que reduzcan el riesgo de reincidencia en la criminalidad". Estas condiciones óptimas y necesarias para la reincorporación se fundamentan en el principio de confianza legítima dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política.

De manera que la Sala Plena considera que el apoyo económico excepcional y transitorio creado por el Decreto 570 de 2020 es una medida idónea que contribuye a que la población en proceso de reintegración que ya no recibe ningún beneficio económico, en la difícil coyuntura que se está presentando, pueda mantener un ingreso mínimo que le permita continuar su estabilización económica en la vida legal.

34.2. Ahora bien, la necesidad jurídica también se encuentra suficientemente motivada en razón a que el apoyo económico excepcional es una medida que es adoptada por las circunstancias generadas por la crisis sanitaria que vive el país. De ese modo, no se trata de

un beneficio adicional al proceso de reintegración, sino más bien, de un apoyo transitorio y excepcional que busca mitigar los efectos socioeconómicos negativos generados por la crisis sanitaria a la población en proceso de reintegración que no cuenta con un beneficio económico. Así, la causa que genera el apoyo económico excepcional surge de la misma crisis sanitaria, la cual dificulta y agrava la estabilización económica de la población desmovilizada.

Con base en lo anterior, la ARN no tiene un título de gasto para otorgar este apoyo económico excepcional. La parte motiva del Decreto Legislativo bajo examen explica:

"Que el presente decreto legislativo no tiene como objetivo extender en ninguna medida los apoyos económicos que se otorgan a los desmovilizados en el proceso de reintegración, por tanto, no modifica ni adiciona disposición alguna de la Ley 418 de 1997 como tampoco de sus decretos reglamentarios 128 de 2003, 395 de 2007 y 1391 de 2011, compilados en el Decreto 1081 de 2015, como quiera que esta medida al no estar comprendida dentro de la ruta de la reintegración, no podría ser expedida al amparo de la Ley 418 de 1997 por vía reglamentaria.

Que la facultad establecida en el artículo 65 de la Ley 418 de 1997 para establecer el programa de reintegración socioeconómica, no faculta al Gobierno nacional para expedir a través de decreto ordinario una medida como la que se adopta mediante el presente decreto legislativo, debido a que se trata de un apoyo económico de carácter excepcional, el cual no se relaciona con el proceso de reintegración, debido a que no está supeditado al cumplimiento de los requisitos de ese proceso ni a la desmovilización y respetiva reintegración".

En el mismo sentido, como fue explicado antes (fundamento jurídico 27), los beneficios económicos del proceso de reintegración no son otorgados de manera vitalicia. Estos tienen unos plazos máximos para su entrega, y dependen del cumplimiento de los compromisos dispuestos en la ruta de reintegración.

Como fue explicado con detalle por la ARN en los documentos de pruebas de este proceso, tratándose de los procesos de reintegración y de reintegración especial y diferenciada de la Ley de Justicia y Paz, tanto el Decreto 1081 de 2015 como el Decreto 1069 de 2015 delimitan el alcance y los requisitos para acceder a los beneficios económicos previstos por el Gobierno

Nacional. Así, el Decreto 1081 de 2015 prevé: (i) el “apoyo económico a la reintegración”, de carácter mensual, por un período máximo de 78 meses y “sujeto al cumplimiento de su ruta de reintegración”, y (ii) el “beneficio de inserción económica”, que se entrega por una sola vez para ser “fuente de generación de ingresos” y que, recibido, excluye al ciudadano en proceso de reintegración de la posibilidad de recibir el beneficio mensual.

Por su parte, el Decreto 1069 de 2015 facultó a la ARN para proferir la Resolución 1724 de 2014, por medio de la cual reglamentó los “requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración”. Dicha Resolución señaló que para acceder al “apoyo económico a la reintegración”, el beneficiario “deberá cumplir mensualmente el 100% de los compromisos señalados de acuerdo con su ruta de reintegración”. Por lo anterior, en la medida en que el apoyo económico excepcional previsto por el Decreto Legislativo 570 no tiene por objeto contribuir a la reintegración, sino garantizar “el derecho a un ingreso económico mínimo (…) de la población desmovilizada que no percibe ayudas económicas del proceso de reintegración como tampoco de los programas sociales creados por el Gobierno nacional”, la medida prevista por el Decreto Legislativo resulta ser “una medida otorgada por fuera de ese proceso y que tiene como propósito mitigar los efectos negativos en los ingresos económicos de los desmovilizados, ocasionados por la emergencia sanitaria del coronavirus COVID-19”, lo que a todas luces excede el ámbito reglamentario de estas normas.

Acorde con lo anterior, la Sala Plena comprende que las normas ordinarias vigentes no son idóneas para garantizar a la población desmovilizada un sustento en las circunstancias generadas por la pandemia, toda vez que (i) se trata de un apoyo económico con naturaleza distinta por tener una causa diferente a la reintegración, pero que contribuye a su sostenibilidad, y (ii) la ARN no tiene un título de gasto para otorgar el apoyo económico excepcional.

Adicionalmente, a pesar de que existen otros programas sociales a los que se podría acceder, lo cierto es que la población desmovilizada en proceso de reintegración tiene una situación particular, pues como lo destacó la ARN “es necesario que desde [esta entidad] se pueda apoyar a las Personas en Proceso de Reintegración que no cuentan con el Apoyo Económico a la Reintegración y que no son beneficiarias de otros programas sociales del gobierno nacional, para que permanezcan en la legalidad y desarrollando la ruta de reintegración

hasta su culminación exitosa. La ausencia de ingresos para esta población podría traducirse en el retomo (sic) a actividades de reincidencia o ingresos a estructuras de GAO existentes". Del mismo modo, es razonable que ante la escasez de recursos, el Estado tome medidas para que éstos sean mejor distribuidos y darles el mayor alcance y cobertura para la población vulnerable según sus particularidades. Es por lo anterior, que existen razones suficientes para evidenciar que la normativa ordinaria no es suficiente para proteger a la población desmovilizada en proceso de reintegración.

En suma, la Corte Constitucional encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto 570 de 2020 cumplen con el juicio de necesidad.

Juicio de proporcionalidad

35. Consagrado en el artículo 13 de la LEEE exige que todas las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que se están atendiendo. Según la jurisprudencia constitucional el principio de proporcionalidad "es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción".

Según la jurisprudencia constitucional, para el cumplimiento de este requisito en el marco de los estados de excepción, se deben analizar dos elementos: (i) que las limitaciones y restricciones a derechos y garantías fundamentales sean estrictamente necesarias para lograr el retorno a la situación de normalidad y (ii) que la medida excepcional sea proporcional con los hechos que busca conjurar.

35.1. La Corte considera que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 570 de 2020 es proporcional, porque está dirigida a mitigar los efectos de la perturbación, protege una población de especial protección constitucional, es excepcional y transitoria.

Facultar a la ARN a otorgar un apoyo económico excepcional por tres meses a favor de la población en proceso de reintegración cuyos ingresos mínimos de subsistencia se encuentran en riesgo dados los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia, es una medida que resulta proporcional, porque el beneficio está dirigido solo a aquellas personas

que no están incluidas en otros programas sociales de gobierno y ya no cuentan con un apoyo económico en la ruta de reintegración. De tal forma, el apoyo económico excepcional "tiene como propósito mitigar los efectos negativos en los ingresos económicos de un grupo de desmovilizados". Igualmente, las exenciones tributarias y beneficios financieros que se aplican al apoyo económico excepcional son proporcionales, en la medida en que garantizan que los recursos lleguen de manera integral a los destinatarios, y así los recursos puedan ser aprovechados.

En ese orden de ideas, la Sala encuentra que la medida adoptada está estrictamente relacionada con la situación extraordinaria que busca conjurar y es proporcional a la gravedad de los hechos, pues tiene un objetivo constitucional legítimo que es el de proteger de forma especial a una población vulnerable que no recibe ningún apoyo económico en el marco de la crisis y necesita estabilizar su fuente de ingresos en la coyuntura actual.

Juicio de no discriminación

36. El artículo 14 de la LEEE establece "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. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil".

Ahora bien, este apoyo económico excepcional no es un trato diferenciado injustificado en relación con la otra porción de la población desmovilizada, pues precisamente la medida ampara a quienes no reciben ningún beneficio económico. Como precisaron las entidades competentes: "los destinatarios de la medida contenida en el Decreto 570 de abril 15 de 2020 son las personas en proceso de reintegración que: continúan cumpliendo su proceso, pero. ya no reciben ningún apoyo económico debido a: (i) haber superado el término máximo para el otorgamiento de estos beneficios, -entre 30 y 78 meses-, y (ii) por haber recibido el beneficio de inserción económica por única vez (apoyo para plan de negocios). De igual manera, no son destinatarios (i) las personas que en el proceso de reintegración reciben beneficios económicos por estar cumpliendo su ruta de reintegración; y (ii) las personas exintegrantes FARC-EP que dejaron las armas en el marco del Acuerdo Final. Frente a estas personas, es necesario mencionar que los beneficios del proceso de reincorporación se

continúan recibiendo aun con las dificultades de la emergencia sanitaria".

Adicionalmente, el tratamiento tributario que establece el artículo 3° del Decreto Legislativo 576 de 2020 también se les reconoció a otros beneficios económicos que ha diseñado el Gobierno nacional destinados a otros sectores de la población más vulnerable (como lo es el programa de Ingreso Solidario, arts. 5 y 6 del Decreto Legislativo 518 de 2020, por ejemplo).

Con sustento en lo anterior, la Sala Plena de la Corte considera que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 570 cumple con el juicio de no discriminación.

Precisiones finales

37. La Sala considera que con el análisis expuesto es suficiente para concluir también que el contenido de los artículos 3° y 4° del Decreto Legislativo 570 es ajustado a la Constitución. El primero, reconoce exenciones sobre los recursos que se distribuirán a título de "apoyo económico excepcional". Esta competencia se enmarca en la potestad atribuida al Gobierno nacional por el artículo 215 de la Constitución ("establecer nuevos tributos o modificar los existentes") y pretende que las transferencias sean menos onerosas con el objeto de asegurar que los recursos lleguen a sus destinatarios de forma integral. El segundo, garantiza la disponibilidad de los recursos del beneficio que se reconoce en el mismo Decreto Legislativo.

38. Finalmente, el artículo 5° del Decreto Legislativo bajo análisis, dispone "el presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación", y por tanto, no amerita ningún reparo de constitucionalidad.

Conclusión

Con fundamento en las consideraciones realizadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, se encuentra que el Decreto Legislativo 570 del 15 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", cumple con todos los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitucional, la LEEE y los tratados internacionales correspondientes.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 570 del 15 de abril de 2020 “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General