

Sentencia C-254/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS DE INVERSION PUBLICA CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Exequibilidad parcial

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

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

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

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

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

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

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia

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

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

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

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

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

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

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

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

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

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente]; y, (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

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

(...) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el

artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

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

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

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

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

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y, (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 de la Constitución.

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

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

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

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

(...) exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las

restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, como en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

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

(...) tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE. Por medio de este juicio, la Corte determina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impliquen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS DE INVERSION PUBLICA CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Contenido y alcance

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Explotación causa a favor del Estado contraprestación económica a título de regalía

EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Competencia del legislador para fijar condiciones y determinar los derechos de las entidades territoriales

REGALIAS-Definición/REGALIAS-Titularidad/REGALIAS-Derecho de participación de las entidades territoriales/REGALIAS-Clasificación

La jurisprudencia de esta Corte ha definido la regalía como una contraprestación económica que percibe el Estado, en su condición de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar dichos recursos en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado, de donde la titularidad de las regalías al igual que de las contraprestaciones económicas causadas por la explotación de un recurso natural no renovable radica en el Estado, en su calidad de dueño del subsuelo, y a las entidades territoriales les compete un derecho de participación sobre las

regalías, que les atribuye la ley.

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Sistema presupuestal autónomo

Los recursos del SGR no hacen parte del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, por lo que su sistema presupuestal es autónomo y está actualmente contenido en la Ley 1530 de 2012, la cual regula la organización y funcionamiento del SGR.

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, pudiendo administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones

AUTONOMIA TERRITORIAL EN MATERIA TRIBUTARIA-Distinción entre recursos endógenos y exógenos/RECURSOS DE FUENTE EXOGENA-Definición/RECURSOS DE FUENTE ENDOGENA-Definición

INTERVENCION DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE TRIBUTOS PROVENIENTES DE RECURSOS ENDOGENOS-Reglas jurisprudenciales

Sobre los recursos endógenos, la jurisprudencia ha afirmado que “en principio deben someterse a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencia alguna del legislador”. Particularmente, en términos generales, esta corporación sostuvo recientemente que las prohibiciones al legislador en materia de tributos propios de las entidades territoriales consisten en que (i) no se regulen por parte del Estado los aspectos particulares del tributo, especialmente lo que tiene que ver con la administración y recaudo; y (ii) disponer sobre su destinación. No obstante, la Sala Plena ha reconocido que ante supuestos excepcionales, el legislador puede intervenir en las fuentes endógenas de financiación. Dichas excepciones, pueden agruparse en tres supuestos: (i) en los casos expresamente previstos en la Constitución; (ii) cuando resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación, o la estabilidad constitucional o macroeconómica del país; y (iii) cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Adicional a lo anterior, una vez configurado el supuesto de intervención excepcional, la medida deberá superar un juicio estricto de proporcionalidad.

TRIBUTO DE ALUMBRADO PUBLICO-Recaudos logrados en virtud suya son recursos endógenos de los municipios y distritos/CONTRIBUCION ESPECIAL CON DESTINACION ESPECIFICA PARA FINANCIAR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO-Infracción de la autonomía fiscal de las entidades territoriales

Referencia: Expediente RE-259

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 513 de 2020 “[p]or el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de 2020

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite, establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

I. ANTECEDENTES

1. 1. A través del Decreto 417 de 2020, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto, esto es, a partir del 17 de marzo de 2020. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del mencionado Decreto Legislativo en la sentencia C-145 de 2020.

2. En desarrollo de dicha declaratoria de Estado de Excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 513 de 2020 “[p]or el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (en adelante, el “Decreto Legislativo” o el “DL 513” o el “Decreto Legislativo 513 de 2020”).

Esta norma fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio de fecha 3 de abril de 2020, suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

3. Mediante auto del 22 de abril de 2020, el Magistrado sustanciador resolvió: (i) asumir el conocimiento del presente asunto; (ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y los ministerios que conforman el Gobierno nacional; (iii) oficiar al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Minas y Energía, y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para que remitieran cierta información relacionada con las materias objeto de regulación; (iv) disponer su fijación en lista, una vez recibida la información anterior; y (v) correr traslado al Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de su competencia, una vez vencido el término de fijación en lista. Adicionalmente, en la misma providencia se ordenó comunicar del proceso a la Fiscalía General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; la Contraloría General de la República; la Federación Nacional de Departamentos; la Federación Colombiana de Municipios; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; la Comisión Colombiana de Juristas; así como a las Facultades de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; de la Universidad de los Andes; de la Universidad del Rosario; de la Universidad Javeriana; de la Universidad Libre; de la Universidad Nacional y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas. Esto, con el fin de que participaran en el presente proceso si lo consideraban pertinente.

4. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

5. A continuación, se transcribe el texto del DL 513, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 51.275 del 2 de abril de 2020:

“DECRETO LEGISLATIVO 513 DE 2020

(abril 2 de 2020)

D.O. 51.275, 02 de abril de 2020

“Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO

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

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

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

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

redundar en la mitigación del contagio.

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

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

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID19, con graves afectaciones al orden económico y social.

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

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

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, en reporte de fecha 1 de abril de 2020 a las 08:09 GMT-5, – Hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 783,360 casos, 37,203 fallecidos y 206 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

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

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, dentro de las motivaciones que se tuvieron en cuenta para expedir el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se consideró necesario «modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que [...] permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.»

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas adicionales que sean necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

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

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso “más favorable”) y 24,7 millones de personas (caso “más desfavorable”), con respecto a un valor de referencia de 188 millones

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 generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

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

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

Que la Ley 1530 de 2012 «Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías», determinó la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, y precisó las condiciones de participación de los beneficiarios.

Que el proceso definido para la presentación y registro en el Banco de Proyectos de Inversión y la correspondiente citación a OCAD para la viabilización, priorización y aprobación de estos proyectos, actualmente tiene una duración de alrededor de 3 meses en promedio, desde el cargue en el Banco de Programas y Proyectos del SGR (SUIFP-SGR) hasta la fecha de expedición del acuerdo de aprobación por el respectivo OCAD, términos que se consideran moderados en circunstancias de normalidad pero que, de acuerdo con los hechos recientes, no contribuyen para hacer frente a la emergencia.

En tal sentido, es necesario modificar los algunos artículos de la Ley 1530 de 2012 con el fin de optimizar los trámites tendientes a la ejecución de los proyectos de inversión, en particular los siguientes: 25 «Formulación y presentación de los proyectos de inversión»; 26 «Viabilidad de los proyectos de inversión», 27 «Aprobación y priorización de proyectos de inversión» y 28 «Ejecución de proyectos de inversión»; que establecen el ciclo de los proyectos de inversión, pero únicamente para las asignaciones directas y el Fondo de Compensación 40%, y cuando se traten de proyectos de inversión que busquen conjurar la emergencia y sus efectos.

Que adicionalmente resulta necesario que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con las entidades territoriales, puedan modificar sus Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación – PAED, acorde con sus necesidades para conjurar la emergencia, así como el Plan Bienal de Convocatorias, con el fin de aprobar los términos de referencia de las convocatorias que permita que se aprueben los proyectos de inversión con menos requisitos y con una reducción de tiempo sustancial, pasando de una duración promedio de alrededor 12 meses a una duración de 2 meses.

Que con el fin de afrontar la crisis de salud y sus consecuencias, así como conjurar y evitar su agravamiento para impedir la extensión de sus efectos, es indispensable regular el trámite de presentación, verificación, viabilidad y aprobación de proyectos de inversión que guarden relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de forma tal que estas etapas se surtan de forma expedita y permita a los municipios y departamentos conjurar la emergencia, así como atender sus efectos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Ámbito de Aplicación. El Presente Decreto Legislativo aplica para aquellos proyectos de inversión que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y de una calamidad pública departamental y municipal, sean presentados para su financiación a través de recursos provenientes de asignaciones directas y del 40% del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, después del 17 de marzo de 2020, y que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica o contrarrestar sus efectos.

Así mismo, aplicará para la verificación de requisitos de los proyectos de inversión que, con el mismo objeto, pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.

Artículo 2. Ciclo de los proyectos de inversión. En el ciclo de los proyectos de inversión de los que trata el primer inciso del artículo anterior, las etapas correspondientes a la formulación y presentación; viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión; priorización y aprobación, así como la ejecución, estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de asignaciones directas y del 40% del Fondo de Compensación Regional con los que se financiarán dichos proyectos.

El Departamento Nacional de Planeación -DNP- definirá los mecanismos para garantizar la trazabilidad del ciclo de los proyectos en los sistemas de información dispuestos para tal fin.

Parágrafo. Para estos casos corresponderá al representante legal de la entidad territorial cumplir con las mismas responsabilidades y obligaciones definidas para los OCAD y para la entidad designada ejecutora en la Ley 1530 de 2012 y las normas que reglamentan el ciclo de los proyectos de inversión.

Desde la presentación hasta la ejecución del proyecto de inversión, la entidad territorial correspondiente deberá registrar y evidenciar en los sistemas que para el efecto haya dispuesto el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, la información requerida. En el

caso de ser aprobadas vigencias futuras, estas se deberán registrar en dicho sistema.

Artículo 3. Disponibilidad de recursos. En consideración a que el presupuesto del Sistema General de Regalías -SGR- es de caja, para la financiación de los proyectos de inversión de que trata el presente Decreto Legislativo, la entidad territorial solo podrá aprobar hasta el monto del recaudo efectivo, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos, sin que en ningún caso supere la apropiación asignada.

Parágrafo. Las entidades territoriales podrán, mediante acto administrativo, liberar los recursos de proyectos de inversión financiados con montos provenientes de asignaciones directas o del 40% del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías -SGR- y, en consecuencia, desaprobarlo, siempre que no se haya iniciado proceso de contratación y el representante legal de la entidad territorial considere que por la emergencia actual el proyecto ya no es prioritario. Estas circunstancias deberán ser expuestas en el acto administrativo respectivo.

La entidad territorial deberá registrar y evidenciar la información requerida en los sistemas que para el efecto haya dispuesto el Departamento Nacional de Planeación -DNP- e informar a la instancia donde el proyecto fue aprobado.

Artículo 4. Verificación de requisitos. Para los proyectos de inversión que pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional, la verificación del cumplimiento de los requisitos para su viabilización, priorización y aprobación estará a cargo de la secretaría técnica del OCAD correspondiente, y se realizará en los dos (2) días hábiles siguientes a su recepción.

Artículo 5. Proyectos de inversión financiables a través de los recursos del Sistema General de Regalías -SGR- dentro de una emergencia sanitaria o calamidad pública en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto Legislativo 417 de 2020. En virtud de lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo, las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación de las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria o de emergencia, así como conjurar y evitar su agravamiento e impedir la extensión de sus efectos. Sólo se podrán financiar inversiones relacionadas con: (i) Atención en salud y protección social; (ii) Agricultura y desarrollo rural; (iii) Suministro de alimentos y recurso

hídrico; (iv) Asistencia alimentaria a la población afectada por las causas de la emergencia; y (v) Garantizar la efectiva continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos a la comunidad, así como asumir el costo del alumbrado público.

Parágrafo 1. En todo caso las entidades territoriales deberán priorizar al menos el 30% de los recursos a que se refiere el artículo 3 del presente Decreto Legislativo, en las actividades relacionadas con la atención primaria en salud.

Parágrafo 3. Para los proyectos de inversión que pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional, la viabilidad que emita el OCAD responderá exclusivamente a determinar la conexidad entre los proyectos de inversión y el presupuesto fáctico que dio origen a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 del 17 de marzo 2020.

Artículo 6. Requisitos previos al inicio de la ejecución de proyectos de inversión. La certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución de los proyectos de inversión de que trata el Presente Decreto Legislativo será responsabilidad de la entidad ejecutora designada.

Artículo 7. Recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación. El Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD del fondo de Ciencia, Tecnología e innovación -FCTel- del Sistema General de Regalías, en el marco de convocatorias públicas, abiertas y competitivas podrá aprobar aquellas encaminadas para proyectos de inversión orientados a conjurar las causas que motivaron la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, a hacer frente a los hechos que le dieron origen y a contrarrestar sus efectos, con prioridad en el sector salud. Para ello, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación realizará los ajustes en sus procesos, propendiendo por el uso de herramientas virtuales, y disminución de tiempos en el proceso de aprobación de dichos proyectos, todo ello acorde con el Sistema General de Regalías.

Artículo 8. Aplicación de las normas del Sistema General de Regalías. Todo lo relacionado con la formulación, presentación y ejecución de proyectos de inversión que no cuente con reglas especialmente establecidas en el presente decreto legislativo, deberá remitirse a las normas

generales del Sistema General de Regalías, en lo que sea aplicable.

Artículo 9. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C, 02 de abril de 2020

-(siguen firmas)-

B. RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

6. Debido a la multiplicidad de entidades y sistemas involucrados en el Decreto Legislativo 513 de 2020, la Sala Plena utilizará en esta sentencia el siguiente listado de siglas y abreviaturas, con el propósito de facilitar la lectura de esta decisión:

Asignación Directa

AD

Comité Monetario y Financiero Internacional

CMFI

Departamento Nacional de Planeación

Fondo de Compensación Regional

FCR

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

FCTel

Fondo de Desarrollo Regional

FDR

Fondo Monetario Internacional

FMI

Ley Estatutaria de Estados de Excepción -Ley 137 de 1994

LEEE

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

MinCiencias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MinHacienda

Ministerio de Minas y Energía

MinMinas

Organización Mundial de la Salud

OMS

Organización Internacional del Trabajo

OIT

Órgano Colegiado de Administración y Decisión

OCAD

Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

SMSCE

Sistema General de Regalías

SGR

7. En cumplimiento de lo ordenado por el auto del 22 de abril de 2020, a este proceso fueron allegadas las pruebas requeridas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, quien allegó un informe suscrito por MinHacienda, MinMinas, MinCiencias y el DNP, en el que se justifica la exequibilidad del Decreto bajo estudio, en la medida que, las disposiciones normativas contenidas en el Decreto Legislativo bajo examen otorgan a las entidades territoriales los recursos financieros necesarios para garantizar los derechos a la vida, salud y mínimo vital de los habitantes del territorio colombiano. El detalle del contenido de este informe se incluirá en el examen de constitucionalidad material del Decreto Legislativo 513 de 2020.

D. INTERVENCIONES

8. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente ocho escritos de intervención. De los escritos recibidos: 6 solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad simple; 1 la inexequibilidad y en subsidio la exequibilidad condicionada; y 1 se abstuvo de solicitar un pronunciamiento específico.

9. Solicitudes de exequibilidad. De manera general, estos intervinientes sostuvieron que el Decreto Legislativo bajo estudio cumple a cabalidad con los requisitos formales y materiales establecidos en la jurisprudencia constitucional. En relación con los requisitos formales, todos coincidieron en señalar que el Decreto Legislativo 513 de 2020: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 2020 y dentro de los 30 días calendario fijados por el mismo decreto; (iii) se encuentra debidamente motivado; y (iv) por la naturaleza de sus medidas, su ámbito territorial de aplicación se circunscribe a todo el territorio nacional. Frente a los juicios materiales desarrollados por la jurisprudencia constitucional, los intervinientes expusieron, de manera general, que:

Juicio

Comentarios de los intervinientes

Finalidad

El Decreto Legislativo supera el juicio de finalidad, al hacer más expedito el ciclo de los

proyectos de inversión destinados a hacer frente a la emergencia

Motivación suficiente

Con base en la fundamentación expuesta en las consideraciones del DL 513, existe motivación suficiente para impulsar los proyectos de inversión que tengan por objeto hacer frente a la crisis.

Conexidad

i. (i) El DL 513 cumple con el requisito de conexidad interna en la medida en que, en sus consideraciones, el Gobierno se refirió a la necesidad de modificar algunas disposiciones de la Ley 1530 de 2012 con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades territoriales frente a la emergencia.

ii. (ii) Existe conexidad externa en tanto cada una de las medidas del Decreto Legislativo bajo estudio tiene por objeto conjurar la emergencia a la que se refiere el Decreto 417 de 2020. De este modo, se agiliza el trámite para que las entidades territoriales aprueben y ejecuten los proyectos que tengan por objeto hacerle frente a la crisis, lo que, en últimas, se materializa en la promoción y protección de la salud, la vida y las necesidades básicas.

Ausencia de arbitrariedad

No se restringe el núcleo esencial de ningún derecho fundamental, sino que, al contrario, se propende por la realización efectiva de los mismos. Asimismo, tampoco se altera el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni se suprimen las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Intangibilidad

No contiene medidas que afecten alguno de los derechos intangibles reconocidos en la jurisprudencia constitucional, ni los mecanismos legales diseñados para su protección. Se trata de medidas de naturaleza presupuestal que buscan propiciar un gasto oportuno y eficiente para atender la emergencia, con una finalidad y temporalidad concretas que impiden el ejercicio arbitrario de tal facultad.

Incompatibilidad

La parte considerativa ilustra de manera suficiente por qué la legislación ordinaria es insuficiente. A título ilustrativo, reiteran el hecho de que el tiempo regular de aprobación de un proyecto de inversión dura 3 meses, mientras que el inicio de la ejecución puede tardar hasta 6 meses luego de aprobado el proyecto. En esa medida, consideran que, de no ser implementadas las medidas objeto de estudio, la ejecución de los recursos del SGR para hacer frente a la emergencia no podría darse de forma oportuna. Sin perjuicio de esto, para uno de los intervinientes no era necesario agotar este juicio, toda vez que no se están suspendiendo leyes.

No contradicción específica

No existe ninguna disposición constitucional que le prohíba al Gobierno cambiar la forma de ejecutar los recursos del SGR. Al contrario, de conformidad con la sentencia C-253 de 2017, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en lo que respecta a la destinación de estos recursos. Sumado a lo anterior, el Decreto Legislativo tiene por finalidad única conjurar la crisis, lo que no afecta la competencia del Congreso para modificar o derogar este Decreto Legislativo ni ningún otro y no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, respetando lo previsto en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.

Necesidad

i. (i) Las medidas del DL 513 se adecúan al juicio de necesidad fáctica pues, sin las disposiciones allí previstas, las entidades territoriales no podrían enfrentar la crisis con la agilidad y el músculo financiero que se requiere. Lo anterior, puesto que existen recursos muy limitados para atender la multiplicidad de obligaciones generadas por la pandemia.

ii. (ii) El Decreto Legislativo supera el juicio de necesidad jurídica si se tiene en cuenta que, con la regulación ordinaria contenida en la Ley 1530 de 2012, la aprobación de un proyecto de inversión tarda hasta tres meses y el inicio de su ejecución requiere hasta seis meses adicionales. En vista de lo anterior, se observa que la normatividad vigente no prevé los mecanismos necesarios para la superación de la crisis y ésta no podría ser modificada por una norma de inferior jerarquía.

Proporcionalidad

Sobre este punto se destaca que actualmente no existe un medio alternativo para adelantar, en los tiempos requeridos, los proyectos de inversión con cargo al SGR. De esta manera, fortalecer las facultades de las entidades territoriales para atender la emergencia y sus efectos guarda proporción con la crisis, fijando, en todo caso, mecanismos y salvaguardas que impiden la mala utilización o el uso arbitrario de los recursos, como lo son los deberes de información, la restricción en el objeto de los proyectos de inversión, la delimitación en las fuentes de financiación, la limitación de aprobación al recaudo efectivo, el régimen de responsabilidad de los representantes legales de las entidades territoriales y la vigencia del SMSCE. En consecuencia, las medidas adoptadas son proporcionales, puesto que no vulneran los derechos fundamentales, sino que, al contrario, fijan medios para la satisfacción de estos especialmente teniendo en cuenta los efectos económicos y sociales del aislamiento preventivo obligatorio.

No discriminación

No imponen tratos diferenciados por motivos de raza, sexo, religión, origen u opinión, sino que benefician por igual a todos los departamentos y municipios del país, con especial énfasis en las poblaciones menos favorecidas.

10. Solicitud de inexequibilidad. Los 6 gobernadores del pueblo indígena Yukpa allegaron un documento en el que expusieron, en general, una serie de reparos frente al manejo dado a la crisis por parte del Gobierno nacional. De forma particular, se refirieron al abandono en el que se encontraban sus comunidades en relación con las acciones del ejecutivo. Lo anterior, en la medida en que, como señalaron en su escrito “dichas normas que desarrollan el Decreto 417 de 2020, no contienen un enfoque étnico territorial para aquellas regiones de alta conflictividad armada, abandono estatal, altos niveles de pobreza, marginalidad, difícil acceso, servicios de salud colapsados, discriminación y alta vulnerabilidad y mucho menos para regiones como la Serranía del Perijá del departamento del Cesar, lugar donde nos encontramos”. En concreto, solicitaron que se declarara la inexequibilidad del Decreto 417 de 2020 y “más de 101 decretos relacionados”, entre los que ubicaron el Decreto Legislativo 513 de 2020, o adoptar medidas de exequibilidad condicionada como lo son: (i) la priorización y aprobación de proyectos de agua potable, saneamiento básico, sistemas de

energías limpias, vías terciarias, y proyectos de autonomía alimentaria, para el pueblo indígena Yukpa y todas las comunidades indígenas de Colombia; y (ii) abstenerse de realizar una nueva reforma al SGR sin el debido proceso de consulta previa al pueblo indígena Yukpa. Sin perjuicio de lo anterior, se observa que los intervinientes no expusieron argumentos concretos destinados a debatir la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 513 de 2020.

E. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

11. Mediante concepto enviado el día 11 de junio de 2020 a la Secretaría General de esta Corte, el Procurador General de la Nación solicitó declarar la exequibilidad del Decreto bajo estudio, a excepción de las expresiones “así como asumir el costo del alumbrado público” e “incluyendo la utilización de los recursos del Sistema General de Regalías de los que trata este artículo” contenidas en el artículo 5º.

12. En concepto del Ministerio Público, el Decreto Legislativo 513 de 2020 cumple con todos los requisitos formales, en la medida en que: (i) fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros, a excepción del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo reemplazo firmó una encargada; (ii) en sus 23 considerandos explica las razones por las que se adoptaron sus medidas; (iii) fue expedido dentro de los 30 días calendario fijados en el Decreto 417 de 2020; y (iv) fue remitido a la Corte Constitucional al día siguiente a su expedición.

13. En cuanto a los juicios de fondo, señala que: (i) el Decreto cumple el requisito de conexidad, en la medida en que la modificación del SGR tiene por objeto permitir al Gobierno dar respuestas efectivas y ágiles a la situación sanitaria e, igualmente, en su parte considerativa se refirió a la necesidad de adoptar medidas de orden legislativo para fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades territoriales frente a la emergencia; (ii) las medidas no son arbitrarias, en tanto son de carácter económico y están destinadas a facilitar la estructuración de proyectos de inversión que hagan frente a la crisis; (iii) no suspende derechos que no puedan ser limitados en estados de excepción; (iv) sus medidas tienen por finalidad hacer frente a la crisis e impedir la extensión de sus efectos, autorizando la utilización de los recursos del SGR para tal efecto; (v) en la motivación se expusieron en forma suficiente las razones que justifican las medidas del Decreto; y (vi) éstas son

necesarias, puesto que son idóneas para mitigar los efectos económicos derivados de la pandemia y, si bien existían medios ordinarios para ejecutar los recursos del SGR, éstos no resultaban suficientes desde el punto de vista de la celeridad que demanda la emergencia. De esta manera, la aplicación de la legislación ordinaria resulta incompatible con el objeto del Decreto.

14. Sumado a esto, el Ministerio Público adujo que (vii) las medidas bajo examen son proporcionales en tanto: (a) persiguen el fin constitucionalmente legítimo de realizar los derechos a la vida, integridad personal, prestación de servicios públicos y seguridad social; (b) esto se hace a través de medios adecuados para tal fin; y (c) su implementación conlleva ventajas operativas que permitirán proteger la vida y alimentación de las personas particularmente afectadas por la pandemia. Además, señaló que (viii) el articulado del Decreto no contiene medidas discriminatorias.

15. En relación con el juicio de no contradicción específica, el Ministerio Público consideró que (ix) desde el punto de vista constitucional existen dos regímenes del SGR: el contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017, y el contemplado en el Acto Legislativo 05 de 2019. De manera concreta resaltó que este último resulta aplicable para el presente caso en la medida en que, si bien es cierto que se estableció que el régimen anterior seguiría vigente hasta tanto no se promulgue la nueva ley del SGR, el Decreto Legislativo 513 de 2020, el cual tiene fuerza de ley, ya se encargó de regular algunos aspectos del procedimiento de aprobación que son objeto de desarrollo por parte del Legislador. En este orden de ideas, señaló que las reglas sobre el ciclo de los proyectos a financiar con AD, FCR y FDR no desconocen la Constitución, debido a que se trata de asuntos de competencia del Legislador, de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 05 de 2019.

16. Por otra parte, (x) el Procurador puso de presente que los planes y proyectos de inversión, desde el punto de vista presupuestal, se manejan con recursos destinados exclusivamente para tales proyectos, los que dentro del presupuesto corresponde a gastos de inversión, para diferenciarlos de los gastos de funcionamiento. En esa medida, señaló que, toda vez que el alumbrado es un servicio público colectivo que se trata como un gasto fijo cubierto por los habitantes del respectivo distrito o municipio en forma de contribución a manera de recuperación de los costos por su prestación, su cubrimiento con recursos

provenientes del SGR resulta inconstitucional, pues los recursos provenientes del sistema están destinados únicamente para financiar proyectos de inversión, de conformidad con lo señalado en el artículo 1 del Acto Legislativo 05 de 2019, y no para cubrir gastos de funcionamiento. Por lo anterior, solicitó declarar la inconstitucionalidad de la asunción del costo del alumbrado público en forma directa por los distritos y municipios con cargo a los recursos del SGR.

17. Finalmente, (xi) el Ministerio Público resaltó que el Decreto Legislativo bajo estudio no desconoce los límites establecidos en la LEEE, en la medida en que: (a) su fin último es establecer un procedimiento ágil de aprobación de los proyectos de inversión que tienen por objeto hacer frente a la emergencia; (b) en su articulado no hay disposición alguna que afecte las competencias regulatorias del Congreso; y (c) no desmejora los derechos sociales de los trabajadores.

18. En suma, a continuación, se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de control constitucional. Como Anexo I a la presente sentencia, se incluye un resumen detallado de las intervenciones ante la Corte Constitucional.

Interviniente

Solicitud

Procurador General de la Nación

Exequibilidad parcial

Presidencia de la República

Exequibilidad

Universidad de Los Andes

Exequibilidad

Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado

Exequibilidad

Departamento de Derecho Minero-Energético de la Universidad Externado

Exequibilidad

Federación Nacional de Departamentos

Exequibilidad

Federación Colombiana de Municipios

Exequibilidad

Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa

Inexequibilidad o exequibilidad condicionada

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

19. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, conforme al control automático de constitucionalidad encomendado a esta corporación por el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241 numeral 7 de la Constitución, el artículo 55 de la LEEE, y los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. Esto debido a que la norma analizada es un decreto legislativo adoptado al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

B. MATERIA OBJETO DE CONTROL, PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

20. Corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 513 de 2020 cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional?

21. Para abordar y responder este problema jurídico, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología. Primero, presentará una caracterización general de los estados de excepción, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Segundo, se reiterará el precedente sobre el fundamento y alcance del control judicial de los decretos legislativos

expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ambiental. Tercero, se hará una exposición del contenido y alcance del Decreto Legislativo 513 de 2020 objeto de análisis. Finalmente, se analizará si dicho decreto legislativo y las medidas allí dispuestas cumplen, uno a uno, con los requisitos, formales y materiales, establecidos en la normativa referida anteriormente.

C. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

22. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 513 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

23. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

24. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

25. La Constitución dispone un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del

Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para 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.

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

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

28. En relación con la naturaleza de los acontecimientos que pueden dar lugar a la declaratoria de la emergencia, este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o

terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”.

29. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica; (iii) desastres naturales; (iv) la revaluación del peso frente al dólar; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, 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.

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

31. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que

ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional.

D. ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL O AMBIENTAL

Consideraciones generales

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

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

los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

34. La jurisprudencia de esta Corte 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.

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

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

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

39. El juicio de motivación suficiente ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que

resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Esta motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales. Esto, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que “los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

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

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

42. El juicio de no contradicción específica tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la

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

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

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

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

46. Por último, el juicio de no discriminación tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE. Por medio de este juicio, la Corte determina que las medidas adoptadas con ocasión de los

estados de excepción no impliquen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

E. EL DECRETO LEGISLATIVO 513 DEL 2 DE ABRIL DE 2020. CONTENIDO Y ALCANCE

47. Régimen actual de regalías: características y destinación específica (art. 361 CP). El ordenamiento constitucional colombiano vigente confiere al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes (arts. 80 y 332 de la CP). A su vez, el artículo 334 superior confiere igualmente al Estado la dirección general de la economía, y los artículos 360 y 361 disponen que la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. Mediante el Acto Legislativo 5 de 2019 se reformó el artículo 361 de la Constitución Política y se previó que la vigencia de este nuevo régimen estaría sujeta a la expedición de una Ley que ajuste el SGR a las disposiciones allí previstas. De esta forma, mientras no entre en vigencia el Acto Legislativo 5 de 2019, resultan aplicables a la presente sentencia lo dispuesto en los Actos Legislativos 5 de 2011 y 4 de 2017, junto con las normas que los desarrollan.

48. Los artículos 360 y 361 de la Carta Política señalan que el Legislador determinará las condiciones para la explotación de recursos naturales no renovables y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Sin perjuicio de la amplia potestad de configuración del Legislador en la materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado los siguientes asuntos, que pueden ser entendidos como límites a dicha potestad de configuración:

i. (i) La jurisprudencia de esta Corte ha definido la regalía como una contraprestación económica que percibe el Estado, en su condición de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar dichos recursos en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado, de donde la titularidad de las regalías al igual que de las contraprestaciones económicas causadas por la explotación de un recurso natural no renovable radica en el Estado, en su calidad de dueño del subsuelo, y a las entidades territoriales les compete un derecho de participación sobre las regalías, que les atribuye la ley.

() Las regalías tienen un carácter exógeno respecto de los recursos de las entidades territoriales, lo cual no impide que se deba garantizar el derecho de participación de estas en dichos recursos.

() En ejercicio de la amplia potestad de configuración del Legislador en lo que respecta a la distribución, se deben tener en cuenta los diversos contextos socio económicos del país y el hecho de que no todos los municipios tienen las mismas condiciones y necesidades.

() Sin embargo, gozan de destinación exclusiva por mandato constitucional a las entidades territoriales para: (a) la financiación de proyectos en beneficio de las entidades territoriales, esto es, para el desarrollo social, económico y ambiental de dichos entes; (b) el ahorro para el pasivo pensional de los mismos entes; (c) inversiones físicas en educación, así como para ciencia, tecnología e innovación; entre otros. De esta manera, el Legislador -ordinario y extraordinario- tiene la competencia para definir el modo de distribución de las regalías, pero deberá incorporar entre los destinatarios de estas a las entidades territoriales, y de igual manera, debe respetar los fines de las regalías y vincular dichos recursos a la satisfacción de intereses y necesidades propios de las entidades territoriales.

() Los recursos del SGR no hacen parte del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, por lo que su sistema presupuestal es autónomo y está actualmente contenido en la Ley 1530 de 2012, la cual regula la organización y funcionamiento del SGR. El presupuesto bienal del SGR es de caja, los recursos que se encuentran en la cuenta única del SGR se podrán girar, independientemente del período fiscal a que correspondan, siempre y cuando se cuente con apropiación presupuestal vigente al momento del giro y no exista resolución de suspensión preventiva de giro.

49. En términos generales, las regalías se han clasificado en dos categorías: directas, que son aquellas que provienen de una participación directa de los entes territoriales en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y puertos marítimos y fluviales; e indirectas, que son aquellas a las que acceden las demás entidades territoriales, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. En este sentido, los recursos del SGR fueron distribuidos entre diferentes fondos, a saber, FCTel; FDR; FCR; el Fondo de Ahorro y Estabilización y el FONPET. Cada uno de estos fondos tiene una participación porcentual fija en los recursos del SGR, estableciéndose también por la

Constitución la porción que corresponde a las asignaciones directas-AD. Es importante destacar que el Decreto Legislativo 444 de 2020 dispuso la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, financiado principalmente por los fondos de ahorro, a saber, el Fondo de Ahorro y Estabilización y el FONPET. Las medidas que adopta el DL 513 se focalizan en el FCTel, el FDR, el FCR y las AD.

50. Sobre el ciclo de proyectos previsto en la Ley 1530 de 2012. El artículo 62 de la Ley 1530 de 2012 establece como principios del SGR los de planificación regional, programación integral, plurianualidad, coordinación, continuidad, desarrollo armónico de las regiones, concurrencia y complementariedad, inembargabilidad, publicidad y transparencia. Adicionalmente, en aplicación de los principios de coordinación y concurrencia, en términos organizativos y de decisión, el SGR cuenta con diversos actores, a saber, la Comisión Rectora del SGR, el DNP, el MinHacienda, el MinMinas y sus entidades adscritas, MinCiencias y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión-OCAD -estos últimos órganos de carácter constitucional-. De esta forma, la Ley 1530 de 2012 previó las etapas que deben surtir para efectos de permitir a las entidades territoriales acceder a los recursos del SGR, específicamente en las AD, FCR, FDR y FCTel. En el marco de dicha regulación y por ser de relevancia para el análisis que realizará la Corte sobre el DL 513, a continuación, se resume el ciclo que debe surtir un proyecto de inversión que sea financiado con cargo al SGR, desde su formulación, hasta su ejecución:

1. (1) Formulación y presentación: Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, y las comunidades étnicas, pueden formular proyectos de inversión de conformidad con las metodologías y lineamientos que definan el DNP y la Comisión Rectora. Estos proyectos, serán presentados por la respectiva entidad territorial ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión-OCAD, junto con los estudios y soportes que den cuenta del cumplimiento de las características exigidas en el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012.

(2) Viabilidad: los Órganos Colegiados de Administración y Decisión-OCAD, viabilizarán los proyectos de inversión que se financiarán con recursos del del FCR, FDR, FCTel y AD, con sujeción a los lineamientos que las entidades del Sistema definan para estos efectos. Los OCAD podrán acudir a los conceptos de expertos previo a determinar la viabilidad del proyecto. La verificación previa del cumplimiento de requisitos para la aprobación de los OCAD se adelantará por el DNP para el caso de los proyectos financiados con el FCR y FDR,

para el FCTel por MinCiencias, y para las AD por la entidad territorial respectiva .

(3) Aprobación y priorización: Los OCAD son los encargados de aprobar los proyectos de inversión financiables con cargo al SGR, previa verificación de disponibilidad presupuestal certificada por MinHacienda. En sus decisiones, el OCAD priorizará los proyectos teniendo en cuenta, entre otros, los criterios definidos en el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012.

(4) Ejecución: Los proyectos de inversión que se financien con cargo al SGR serán ejecutados por quien designe el OCAD. Para estos efectos, el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto, así como el reporte de la información requerida en el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación-SMSCE. Los OCAD decidirán la instancia encargada de adelantar la contratación de la interventoría, atendiendo a la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto.

51. Finalidades explícitas del Decreto Legislativo: Como se mencionó, en desarrollo de la declaratoria de Estado de Emergencia (Decreto 417 de 2020), el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 513 de 2020 “[p]or el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. De manera general, este Decreto Legislativo busca reformar las reglas relativas al proceso de presentación, aprobación y ejecución de algunos de los proyectos de inversión a cargo del SGR (ver supra, numeral 50), con el objeto de reducir los tiempos de aprobación. Lo anterior, con el objetivo de permitir a las autoridades locales poner en marcha acciones oportunas que busquen garantizar el bienestar social en los distintos frentes afectados por la crisis derivada de la pandemia COVID-19. Específicamente, el DL 513 tiene por finalidades:

i. (i) “la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del (...) covid-19 y mitigar sus efectos”;

() “modificar algunos artículos de la Ley 1530 de 2012 con el fin de optimizar los trámites tendientes a la ejecución de los proyectos de inversión, en particular los siguientes: 25

«Formulación y presentación de los proyectos de inversión»; 26 «Viabilidad de los proyectos de inversión», 27 «Aprobación y priorización de proyectos de inversión» y 28 «Ejecución de proyectos de inversión»; que establecen el ciclo de los proyectos de inversión, pero únicamente para las asignaciones directas y el Fondo de Compensación 40%, y cuando se traten de proyectos de inversión que busquen conjurar la emergencia y sus efectos”;

() Respecto al “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con las entidades territoriales, puedan modificar sus Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación – PAED, acorde con sus necesidades para conjurar la emergencia, así como el Plan Bienal de Convocatorias, con el fin de aprobar los términos de referencia de las convocatorias que permitan que se aprueben los proyectos de inversión con menos requisitos y con una reducción de tiempo sustancial, pasando de una duración promedio de alrededor 12 meses a una duración de 2 meses”.

() En este sentido, el Decreto Legislativo enfatiza en que es “indispensable regular el trámite de presentación, verificación, viabilidad y aprobación de proyectos de inversión que guarden relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de forma tal que estas etapas se surtan de forma expedita y permita a los municipios y departamentos conjurar la emergencia, así como atender sus efectos”.

De esta manera, es claro que, la finalidad del DL 513 es la de adoptar medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos. Por lo que, se previó una regulación expedita del ciclo desde la formulación hasta la ejecución, para proyectos de inversión que guarden relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia. El DL 513, por consiguiente, no tiene como finalidad eliminar o modificar la figura de los OCAD, y deja claro la Sala Plena que el DL bajo estudio, no tiene como finalidad la suspensión ni modificación de dicho órgano colegiado, el cual mantendrá su funcionamiento inalterado en el ciclo de proyectos de inversión que no se encuentren relacionados con la declaratoria de la emergencia económica (Arts. 1 y 5 del DL 513).

52. Contenido y alcance del Decreto Legislativo: Las medidas previstas en los nueve artículos

del Decreto Legislativo, buscan establecer un procedimiento expedito de aprobación y ejecución de los proyectos de inversión pública presentados después del 17 de marzo de 2020, y que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia, Social y Económica. El decreto prevé el tipo de proyectos de inversión sobre los cuales recaen sus disposiciones y, dependiendo de la fuente de financiamiento, establece algunas particularidades en relación con el ciclo de proyectos, tal como se identifican a continuación:

Grupo de medidas del Decreto Legislativo 513 de 2020

i. (i) Ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 513 y normas aplicables:

1. Art. 1: (i) Las disposiciones aplican para los proyectos de inversión que, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y de una calamidad pública departamental y municipal, sean presentados para su financiación a través de los recursos provenientes de las AD y el 40% del FCR. Así mismo, señala que estos proyectos deben ser presentados con posterioridad al 17 de marzo de 2020 y tener por objeto hacer frente a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia o contrarrestar sus efectos. Igualmente, (ii) aplicará para la verificación de requisitos de proyectos de inversión que, con el mismo objeto, pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del FCR y el FDR.

2. Art. 5, inciso único: Establece el tipo de proyectos de inversión sobre los que recae el mencionado Decreto Legislativo, por lo cual, las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación de las acciones necesarias para atender la emergencia, así como conjurar y evitar su agravamiento e impedir la extensión de sus efectos, precisando que dentro de una emergencia sanitaria o calamidad pública en el marco del Decreto 417 de 2020 sólo se podrán financiar inversiones relacionadas con: (i) atención en salud y protección social; (ii) agricultura y desarrollo rural; (iii) suministro de alimentos y recurso hídrico; (iv) asistencia alimentaria a la población afectada por las causas de la emergencia; y (v) garantizar la efectiva continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos a la comunidad, así como asumir el costo del alumbrado público.

3. Art. 7: Faculta al OCAD del FCTel para aprobar, en el marco de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, aquellos proyectos de inversión que tengan por objeto hacer frente a

la emergencia. Para esos efectos, MinCiencias ajustará sus procesos de tal forma que el OCAD pueda impartir su aprobación en un tiempo sustancialmente más corto.

4. Art. 8: Finalmente, establece que todo lo relacionado con la formulación, presentación y ejecución de los proyectos de inversión que no se encuentre regulado en este Decreto se regirá, en lo compatible, por las normas del SGR.

() Modificaciones al ciclo de los proyectos de inversión:

1. Art. 2: El Decreto dispone que, en lo que concierne a los proyectos financiados con los recursos provenientes de las AD y el 40% del FCR, las etapas de formulación y presentación, viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, priorización y aprobación, y ejecución, estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos. En esa medida, corresponderá al representante legal de la entidad territorial cumplir con las mismas responsabilidades y obligaciones definidas para los OCAD y la entidad ejecutora en la Ley 1530 de 2012 y demás normas que reglamentan los ciclos de inversión (Art. 2, Par. 1, inciso 1).

2. Art. 4: La verificación del cumplimiento de los requisitos para la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos con financiación de los recursos provenientes del FCR 60% y FDR estará a cargo de la secretaría técnica del OCAD correspondiente y se realizará dentro de los dos días hábiles siguientes a su radicación. Asimismo, señala el DL en el art. 5, parágrafo 3, que la viabilidad que emita el OCAD responderá exclusivamente a determinar la conexidad entre los proyectos de inversión y el presupuesto fáctico que dio lugar al Decreto 417 de 2020.

3. Art. 6: Destaca que la certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución en todos los proyectos de inversión a que se refiere el Decreto estará a cargo de la entidad ejecutora.

4. Art. 7: El OCAD del FCTel, podrá aprobar aquellas convocatorias públicas, abiertas y competitivas encaminadas a proyectos de inversión que tengan por objeto conjurar la crisis y contrarrestar sus efectos, con prioridad en el sector salud. Para estos efectos, se autoriza a

MinCiencias a realizar los ajustes pertinentes en sus procesos, propendiendo por la utilización de medios virtuales y disminuyendo los tiempos de aprobación de dichos proyectos

a.

Artículo 2 -inciso 1- y parágrafo -inciso 1-, artículo 4, artículo 5 -parágrafo 3-, y artículos 6 y 7

() Implementación de sistemas de trazabilidad de los proyectos de inversión y deberes de información:

Con relación a los proyectos de inversión financiados con AD y el 40% del FCR, el DNP definirá los lineamientos para garantizar la trazabilidad de dichos ciclos (Art.2 -inciso 2-). En esta medida, las entidades territoriales tienen el deber de registrar en los sistemas que disponga el DNP la información sobre los ciclos de los proyectos de inversión desde su presentación hasta su ejecución, incluida la aprobación de vigencias futuras (Art. 2, parágrafo -inciso 2-); y, en caso de que los representantes legales de las entidades territoriales decidan liberar recursos de proyectos de inversión ya avalados, para destinar los recursos a proyectos de inversión relacionados con el estado de emergencia, también deberá consignarse la información que requiera el DNP en sus sistemas e informar a la instancia donde el proyecto fue aprobado (Art. 3, parágrafo -inciso 2-).

Artículo 2 – inciso 2- y parágrafo -inciso 2-, y artículo 3, parágrafo -inciso 2-

() Financiamiento de los proyectos y destinación de los recursos:

En consideración a que el presupuesto del SGR es de caja, para la financiación de los proyectos de inversión que trata el Decreto Legislativo 513 de 2020 la entidad territorial sólo podrá aprobar hasta el monto del recaudo efectivo, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos y sin que pueda exceder la apropiación asignada (Art. 3 -inciso único-). En todo caso, las entidades territoriales deberán priorizar al menos el 30% de estos recursos en actividades relacionadas con la atención primaria en salud (Art. 5 -parágrafo 1-). De igual forma, el Decreto señala que las entidades territoriales podrán desaprobado proyectos financiados con AD o FCR 40%, con el fin de liberar los recursos allí comprometidos, siempre que no se haya iniciado el proceso de contratación y el representante legal de la entidad

territorial considere que por la emergencia actual el proyecto ya no es prioritario, circunstancias que deberán quedar consignadas en el respectivo acto administrativo (Art. 3, parágrafo -inciso 1-).

Artículo 3 -inciso único- y parágrafo -inciso 1-, y artículo 5 -parágrafo 1-

() Disposiciones específicas en materia de financiación del servicio de alumbrado público:

El Decreto Legislativo en el artículo 5 -inciso único- dispone que las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión que tengan por objeto la financiación de inversiones relacionadas con “asumir el costo del alumbrado público”. Para estos efectos, establece en su parágrafo 2 que dichas entidades deberán buscar la viabilidad de asumir los costos asociados a la prestación del alumbrado público, a través de recursos diferentes a los derivados del impuesto establecido para tal efecto, “incluyendo la utilización de los recursos del SGR”, únicamente durante el tiempo que dure la emergencia. En caso de conseguir los recursos, las entidades territoriales correspondientes deberán excluir el cobro del impuesto correspondiente de las facturas del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

Artículo 5, inciso único y parágrafo 2

53. Finalmente, el artículo 9 dispone que el Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación, esto es, el 2 de abril de 2020.

54. Por lo demás, definido el alcance y contenido de la norma objeto de examen, la Corte procederá a verificar si esta cumple o no con los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

Verificación de los requisitos formales del Decreto Legislativo 513 de 2020:

55. El Decreto Legislativo 513 de 2020 cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición. La Sala Plena constata que el Decreto Legislativo sub examine satisface los requisitos formales previstos por la Constitución y en la LEEE para su expedición. En

concreto, por las razones que se exponen a continuación:

Requisito

Cumplimiento

Consideraciones de la Sala Plena

SI

NO

1. Suscripción por el presidente de la República y sus ministros

X

El Decreto Legislativo bajo examen fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros. María Claudia García Dávila, ministra encargada de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contaba con la competencia para suscribirlo, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 443 de 2020.

2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia

X

El Decreto Legislativo bajo examen fue expedido el 2 de abril de 2020, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del Estado de Emergencia que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020. Asimismo, su expedición se dio en desarrollo del estado de excepción declarado, pues tuvo como objeto facilitar la implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del COVID-19, el cual constituye el fundamento de la declaratoria del estado de excepción. Por lo cual, es claro que este Decreto Legislativo fue proferido en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

3. Existencia de motivación

X

El Decreto Legislativo bajo examen está debidamente motivado por cuanto, en sus consideraciones, señala los hechos y razones que motivan su expedición, los propósitos que persigue, los fundamentos de las medidas adoptadas, su importancia y su necesidad. De esta forma, es claro que el Gobierno nacional expuso las razones fácticas y jurídicas que justifican la modificación al ciclo de inversión de proyectos de inversión financiados con cargo al SGR. Asimismo, identificaron los fundamentos legales que hacían necesaria la expedición del Decreto Legislativo en cuestión.

4. Determinación de ámbito territorial de aplicación

X

Toda vez que la declaratoria de emergencia mediante el Decreto 417 de 2020 se dio en todo el territorio nacional, no se hace necesario examinar este requisito, por cuanto el Decreto bajo examen se expide en desarrollo de esta declaratoria y, por ende, su ámbito de aplicación se circunscribe igualmente a todo el territorio nacional.

Verificación de los requisitos materiales del Decreto Legislativo 513 de 2020:

57. De conformidad con lo previsto en la sección II.D de esta sentencia, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debe ser llevado a partir de los siguientes juicios (ver supra, numerales 37 a 46): (i) finalidad; (ii) conexidad material; (iii) motivación suficiente; (iv) ausencia de arbitrariedad; (v) intangibilidad; (vi) no contradicción específica; (vii) incompatibilidad; (viii) necesidad; (ix) proporcionalidad; y (x) no discriminación.

58. Como fue mencionado anteriormente, el Decreto Legislativo 513 de 2020 tiene como propósito principal la implementación de ciclos expeditos al interior del SGR para que las entidades territoriales o los OCAD respectivos puedan aprobar, en términos sustancialmente

cortos, los proyectos de inversión que tengan por objeto hacer frente a la emergencia. Particularmente, limita los proyectos financiables en tiempos de emergencia sanitaria o calamidad pública en el marco del Decreto 417 de 2020 a aquellos relacionados con la atención en salud y protección social; agricultura y desarrollo rural; asistencia alimentaria a la población afectada por la emergencia; suministro de alimentos y recurso hídrico; prestación de servicios públicos; y aquellos aprobados por el OCAD del FCTel que estén relacionados con el Decreto 417 de 2020. Lo anterior, se materializa a través de los cinco tipos de medidas que contiene el Decreto y que fueron sintetizadas en el acápite anterior (ver supra, numeral 52). En este sentido, la Sala Plena estudiará de manera conjunta el cumplimiento de los requisitos materiales del mencionado Decreto y, cuando sea del caso, realizará valoraciones particulares de las medidas incorporadas en el Decreto analizado.

(58) Las normas del Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de finalidad:

59. Las medidas contenidas en el Decreto legislativo 513 de 2020 están directa y específicamente encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En el marco de la Emergencia Social, Económica y Ecológica declarada por medio del Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República y los Ministros del despacho expidieron el DL 513, con el objetivo principal de permitir que los ciclos de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con los recursos provenientes de las AD, FCR, FDR y el FCTel, y que tengan como finalidad hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia o contrarrestar sus efectos, tengan un trámite expedito, de forma tal que las autoridades territoriales puedan adelantar acciones oportunas para atender la mencionada emergencia y contrarrestar sus efectos.

60. En este sentido, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en su informe, señaló que las líneas de los proyectos de inversión objeto de este Decreto Legislativo bajo estudio, fueron desarrolladas a partir de las líneas primordiales de atención establecidas en el Decreto 417 de 2020. Asimismo, consta en dicho informe que los términos y mecanismos generales para la presentación, viabilización, priorización y aprobación de proyectos de inversión en condiciones normales no ofrecen la agilidad requerida para hacer frente a la situación de emergencia por la que está atravesando el país. Por ello, “es fundamental, reducir los tiempos del ciclo de aprobación de los proyectos del Sistema General de Regalías -SGR, a menos de 7 días”, dado que el ciclo de aprobación de los proyectos tarda en

promedio 3 meses, y hasta 6 meses adicionales para dar inicio a la ejecución. Finalmente, en cuanto a las medidas adoptadas respecto al ciclo de proyectos financiados con el FCTel, se destacó la importancia de disminuir los tiempos en el proceso de aprobación de proyectos, para modificar el Plan Bienal de Convocatorias, con el fin de lograr que los proyectos de inversión se aprueben con menos requisitos y en un tiempo sustancialmente más corto.

61. En este orden de ideas, como lo señalaron la Presidencia de la República, el Procurador General de la Nación y los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de este Decreto Legislativo, la Sala Plena concluye que la situación sanitaria a la que se refiere el Decreto 417 de 2020, la cual tiene repercusiones sobre la vida, salud y el mínimo vital de los hogares colombianos, conllevó a la expedición del Decreto Legislativo 513 de 2020, el cual tiene una relación directa y específicamente encaminada a dotar a las entidades territoriales de recursos suficientes para atender la emergencia y sus efectos, facilitando el ciclo de proyectos de inversión con la implementación de unos términos más expeditos para surtir sus fases, y hacer frente a la pandemia COVID-19.

Las normas del Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad material, excepto por (i) la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida el inciso único del artículo 5, y (ii) lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 5:

62. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad interna, con excepción de las medidas relacionadas con alumbrado público contenidas en el inciso único del artículo 5 y lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 5. En lo que respecta a la conexidad interna, las disposiciones del Decreto Legislativo encuentran sustento en su parte considerativa. De manera general, el Gobierno se refirió a los diagnósticos y pronósticos efectuados por la OMS, la OIT, el CMFI y el FMI sobre los efectos de la pandemia en la vida económica y social de los países, así como a las medidas que dichos organismos recomendaron adoptar a los estados para salvaguardar la vida y la actividad económica. Así mismo, destacó que el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria, el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de 2020, y que la pandemia afecta especialmente el mínimo vital de los hogares más vulnerables. De forma particular, se resaltó que, con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada, el Decreto 417 de 2020 se refirió en sus considerandos a la necesidad de modificar las disposiciones normativas del SGR con el

fin de adecuar la capacidad de respuesta del sistema de salud a la emergencia.

63. Debido a lo anterior, el Gobierno nacional sostuvo que resultaba necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las entidades territoriales para enfrentar la emergencia y contrarrestar sus efectos, concretamente, regulando el trámite de presentación, verificación, viabilidad, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión que guarden relación directa y específica con el Decreto 417 de 2020, de tal forma que estas etapas se surtan de forma expedita y permitan a los territorios dar un manejo adecuado a la crisis.

64. Es importante resaltar que el artículo 1º del Decreto Legislativo bajo estudio dispone que será aplicable también a aquellos proyectos de inversión que, en el marco de una calamidad pública departamental y municipal, sean presentados a través de recursos provenientes de AD y del 40% del FCR, después del 17 de marzo de 2020, y que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de Emergencia Económica. Sobre el particular, la Sala Plena considera que la referencia a la calamidad pública de la norma sólo aplicará para declaratorias de calamidad pública que realicen las autoridades territoriales en el marco del Decreto 417 de 2020, por lo que, es claro del tenor literal de la norma que la calamidad debe encontrarse directamente relacionada con los hechos que dieron origen a la expedición del Decreto 417 de 2020. En su informe, la Presidencia de la República señaló que este mecanismo permite planear y establecer un plan de acción coordinada con recursos del SGR, en el marco de las disposiciones del Decreto Legislativo 513 de 2020, por lo cual, dichos planes de acción (art. 61 de la Ley 1523 de 2012) permiten hacer frente a la situación que atraviesa el país como consecuencia de la pandemia COVID-19, y que dichos planes deben garantizar una ejecución clara, ordenada y focalizada, en relación con los hechos que dieron origen a la declaratoria de Emergencia Económica. Por lo anterior, es posible concluir que dicho precepto también goza de conexidad interna con los motivos que dieron origen a las medidas adoptadas por el mencionado Decreto Legislativo.

65. No obstante, en cuanto a la asunción del costo del impuesto al alumbrado público con recursos del SGR, no se observa que se trate de un asunto que tenga conexidad con la materia regulada en el Decreto, debido a que se trata de una medida de carácter tributario que brinda un alivio a los contribuyentes de un servicio público no domiciliario. En esa medida, para la Corte resulta claro que no se cumple con el requisito de conexidad interna

frente a este asunto, pues no existe una relación entre la asunción del costo del alumbrado público contenida en el Decreto Legislativo bajo estudio y las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional para la expedición del mismo, en tanto que ni en dicho DL ni en las pruebas aportas se refirió a la adopción de medidas de tipo tributario, o a la necesidad de brindar un alivio a los contribuyentes, por lo que, no se evidenciaron razones que permitieran entender la relación entre el Decreto 417 de 2020 y la modificación de la fuente de financiación del servicio de alumbrado público. En este mismo sentido, observó la Sala Plena que el proyecto carece de conexidad frente a las razones como la medida está destinada a conjurar la crisis, en este sentido, el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 dispuso que los municipios o distritos pueden entregar a terceros en concesión, la prestación del servicio de alumbrado público, sujetándose para esto a las disposiciones previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, resultaba indispensable que el Gobierno nacional indicara si las disposiciones del DL 513 relacionadas con alumbrado público afectaban o no de manera diferenciada a las entidades territoriales que prestan el servicio directamente y a las concesionarias -las cuales podrían resultar beneficiadas con recursos de regalías en detrimento del patrimonio público-.

66. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad externa. Esta Corte considera que se verifica el cumplimiento del requisito de conexidad externa en la medida en que el Decreto 417 de 2020 señaló que: (i) el Sistema de Salud no se encontraba físicamente preparado para atender una emergencia de la magnitud pronosticada, teniendo en cuenta las proyecciones de contagio en el territorio colombiano y los costos aproximados que ello tendría para dicho Sistema; (ii) los ingresos de más del 50% de los trabajadores en Colombia dependen de su trabajo diario; actividad que se vio repentinamente interrumpida por las medidas adoptadas para contrarrestar el escalamiento de la pandemia; (iii) las medidas ordinarias a disposición del Banco de la República y el Gobierno nacional resultaban insuficientes para conjurar los efectos de la pandemia en la salud pública y el ingreso básico de los colombianos; (iv) se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos en medio de la pandemia, razón por la cual el Gobierno analizaría las medidas necesarias para cumplir con los mandatos del ordenamiento jurídico en ese sentido; y (v) con la finalidad de garantizar a la población el abastecimiento de los alimentos necesarios para su subsistencia, el Gobierno adoptaría las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

67. Además de ello, se hizo referencia expresa en el Decreto 417 a que “con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de adoptar todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

68. En desarrollo de la motivación expuesta, el Decreto Legislativo 513 de 2020 prevé la implementación de unos ciclos de aprobación sustancialmente cortos para los proyectos de inversión financiados con los recursos del SGR que tengan por objeto conjurar la emergencia de que trata el Decreto 417 de 2020 o impedir la extensión de sus efectos, los cuales deben estar relacionados con la atención en salud, el fortalecimiento en ciencia, tecnología e innovación de los entes territoriales, la asistencia alimentaria a la población afectada, el suministro del recurso hídrico, la protección de la cadena de producción agrícola, y la continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos.

69. Con base a lo expuesto, la Sala encuentra que el Decreto Legislativo bajo estudio cumple con el juicio de conexidad material, excepto por la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida en el inciso único del artículo 5, y (ii) lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo, las cuales no satisfacen el juicio de conexidad interna.

Las normas del Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de motivación suficiente, excepto por (i) la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida en el inciso único del artículo 5, y (ii) lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 5:

70. Las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 513 cumplen con el juicio de motivación, con excepción de las medidas relacionadas con alumbrado público contenidas en el inciso único del artículo 5 y lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo. Al respecto, observa la Sala que el bloque de medidas adoptadas en el Decreto Legislativo sub examine cumplen con el juicio de motivación, por cuanto, concretamente, se refieren a la implementación de procesos sustancialmente más cortos para la aprobación y puesta en ejecución de aquellos proyectos de inversión financiados con recursos del SGR que tengan

relación directa con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 2020). Lo anterior, por cuanto su aprobación en condiciones normales puede tardar hasta 3 meses y su entrada en ejecución hasta 6 adicionales, términos que no contribuyen a hacer frente a la emergencia. Por lo anterior, en sus consideraciones, el Gobierno nacional de forma expresa se refirió a la necesidad de modificar algunas disposiciones de la Ley 1530 de 2012, con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta y dotar de recursos financieros a las entidades territoriales, para tramitar los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos del SGR (ver supra, numeral 59).

71. Así las cosas, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo encuentran sustento razonable en las afirmaciones contenidas en la parte motiva, que se refieren a la necesidad de proteger la vida en condiciones dignas, la salud y el mínimo vital de las personas, poniendo de presente que las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica afectan el mínimo vital de los hogares más vulnerables, lo que demanda asistencia del Estado a las personas más desprotegidas. Así mismo, se señaló que desde el Decreto declaratorio se previó la necesidad de modificar disposiciones normativas del SGR, con el fin de dar respuestas efectivas y ágiles a la situación sanitaria presentada y garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud de la población afectada, sin perjuicio de todas aquellas medidas adicionales que debieran adoptarse para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Teniendo en cuenta lo anterior, tras hacer alusión a los pronósticos de la OIT, el CMFI y el FMI sobre las repercusiones de la pandemia en el bienestar económico y social de los países afectados, se sostuvo que resultaba necesaria la adopción de medidas de orden legislativo para fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades territoriales frente a la crisis y sus efectos. No obstante, tal como se señaló en el numeral 65 de esta sentencia, dentro de las razones expuestas en la parte considerativa del Decreto Legislativo, y en las pruebas aportadas dentro del expediente, el Gobierno nacional no hizo referencia expresa a la destinación de recursos del SGR para financiar el impuesto de alumbrado público. Manifiesta la Sala Plena que no se hizo alusión a la implementación de beneficios tributarios para la ciudadanía, ni a la suspensión los artículos 349 y 352 de la Ley 1819 de 2016, que facultan a los concejos municipales y distritales para adoptar este impuesto en sus jurisdicciones y efectuar su recaudo a través de la factura del servicio domiciliario de energía eléctrica. En este sentido, observa este tribunal que el DL 513 no brinda argumentos que permitan justificar la necesidad de dejar de percibir el tributo de alumbrado público que ha

determinado cada concejo en el marco de su autonomía, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, y que dicha motivación se tornaba fundamental, por cuanto, con la medida se excluye la posibilidad a las entidades territoriales de percibir una de sus fuentes de financiación interna, lo que imponía un mayor esfuerzo de motivación para justificar la intromisión del Gobierno nacional en el recaudo de una renta endógena de dichas entidades territoriales.

72. En este orden de ideas, como lo señalaron la Presidencia de la República, el Procurador General de la Nación y los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de este Decreto Legislativo, la Sala Plena concluye que el Decreto Legislativo 513 de 2020 presenta razones suficientes para justificar las medidas adoptadas, con excepción de las medidas relacionadas con alumbrado público contenidas en el inciso único del artículo 5 y lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo.

Las normas del Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad:

73. El Decreto Legislativo 513 de 2020 no contiene medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución Política al Legislador Extraordinario. Al respecto, considera la Sala Plena que las medidas adoptadas en el presente Decreto Legislativo, las cuales como ya se ha dicho a lo largo de esta sentencia tienen por objeto imprimir celeridad en la aprobación de los proyectos de inversión con recursos del SGR que guardan relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica prevista en el Decreto 417 de 2020: (i) no afectan o restringen ningún derecho fundamental y, por el contrario, pretenden proteger la vida en condiciones dignas, la salud y el mínimo vital de los ciudadanos mediante el fortalecimiento de la capacidad financiera de las entidades territoriales para atender los efectos adversos generados por la pandemia; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y órganos del Estado; y (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Por estas razones, de conformidad con lo expuesto, se supera el juicio de ausencia de arbitrariedad.

75. El Decreto Legislativo 513 de 2020 no afecta derechos que han sido considerados como

intangibles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución Política. Al analizar el contenido de las disposiciones del Decreto Legislativo sub examine, es claro para la Corte que no se afecta la garantía de los derechos reconocidos como intangibles a partir de lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución Política. Por el contrario, las medidas adoptadas en el mencionado Decreto Legislativo están orientadas a la realización de los derechos a la vida en condiciones dignas, la salud y el mínimo vital de las personas afectadas por la pandemia COVID-19, mediante la adopción de medidas de optimización de tiempos en el ciclo de los proyectos de inversión financiados con cargo a los recursos del SGR, y gozan de una finalidad que impide el ejercicio arbitrario de dicha facultad. Por esta razón, concluye la Corte que, en el presente caso, también se encuentra acreditado el juicio de intangibilidad.

Las normas del Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de no contradicción específica, excepto por (i) la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida el inciso único del artículo 5, y (ii) lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 5:

76. El Decreto Legislativo 513 de 2020 no desconoce la Constitución Política, ni los tratados internacionales. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE, las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 513 de 2020 (ver supra, numeral 52) no desconocen el marco de referencia previsto para el ejercicio de las facultades legislativas del Gobierno en el estado de emergencia. Esto, teniendo en cuenta que el DL 513: (i) está destinado en forma exclusiva a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (ii) no afecta la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar las medidas allí contenidas; (iii) no desmejora los derechos sociales de los trabajadores; y (iv) no contraría la Constitución Política o los tratados internacionales. En este sentido, se observa que no hay disposición alguna en la Carta o en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia que impidan la adopción de mecanismos temporales para la aprobación de proyectos de inversión con cargo al SGR, ni que limiten el sistema de monitoreo sobre la ejecución de los mismos.

77. Ahora bien, teniendo en cuenta el concepto proferido por el Procurador General de la Nación sobre los artículos 2, 4 y 5, la Corte examinará (a) si se desbordó la competencia del Legislador Extraordinario, al reglamentar el Acto Legislativo 5 de 2019 (artículos 2, 4 y 5 del Decreto Legislativo 513 de 2020); y (b) si las modificaciones respecto del alumbrado público

se ajustan a los mandatos constitucionales.

El Decreto Legislativo 513 de 2020 no reglamenta lo dispuesto en el Acto Legislativo 5 de 2019, sino por el contrario, obedece a una modificación instrumental, operativa y transitoria de la Ley 1530 de 2012

78. Para el efecto, cabe aclarar, en primer lugar, que mediante el Acto Legislativo 5 de 2019 se reformó el artículo 361 de la Constitución Política y se previó que la vigencia de este nuevo régimen estaría sujeta a la expedición de una Ley que ajuste el SGR a las disposiciones allí previstas. Como fue puesto de presente por el Ministerio Público, si bien con el presente decreto legislativo no se regula de forma estructural dicho sistema en la forma establecida en el Acto Legislativo antes mencionado, sí se desarrollan ciertos elementos que podrían ser considerados como de competencia exclusiva del Legislador, como es el caso de la definición de los procesos e instancias de decisión de los proyectos de inversión, así como la destinación de los recursos provenientes del SGR.

79. El Decreto Legislativo no tiene un carácter de regulación integral, en los términos del Acto Legislativo 5 de 2019. Considera la Sala Plena que el Legislador Extraordinario profirió el DL 513 en el marco de una situación de crisis generada por la pandemia, con sus implicaciones y efectos, adoptando una solución que permitía reducir los tiempos del ciclo de proyectos de inversión con recursos del SGR, para dotar de alternativas de financiamiento a las entidades territoriales para responder de forma efectiva a los retos derivados de la pandemia. Lo anterior impide que, de forma alguna, se pueda afirmar que el objetivo de la regulación fue el de expedir la regulación integral prevista en el Acto Legislativo 5 de 2019, sino por el contrario, permitir cierta flexibilidad en la aplicación del régimen de regalías vigente. De esta forma, es claro que el destino de los dineros de las regalías no fue modificado por el Decreto Legislativo 513 de 2020, al mantenerse en el artículo 5 del mismo la definición de proyectos de inversión en beneficio de las entidades territoriales. Por esta razón, no se podría considerar que existe afectación alguna a la autonomía de las entidades territoriales, en tanto la destinación que se da a los recursos del SGR observa los postulados generales definidos en la Constitución al buscar el bienestar económico y social de la población, contrarrestando los efectos adversos derivados del estado de emergencia y sus medidas conexas, siendo válido que Legislador Extraordinario focalice los recursos del SGR en los frentes que considere deben ser atendidos con urgencia.

80. Por lo demás, en desarrollo de la naturaleza atribuida al concepto de regalía por el ordenamiento constitucional, la Ley 1530 de 2012 previó que las AD se destinarían a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales (art. 40 de la Ley 1530 de 2012); el FCR tendría como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales (art. 34 de la Ley 1530 de 2012); el FDR tendría como objeto mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen (art. 33 de la Ley 1530 de 2012); y el FCTel tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población (art. 29 Ley 1530 de 2012).

81. Es importante resaltar que, el ciclo regular de los proyectos financiados con cargo a AD, el FCR, el FDR y el FCTel, se encuentra previsto en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley 1530 de 2012, las subsecciones 4, 5, 6, 11 y 12 del título 4 del Decreto 1082 de 2015 y el Acuerdo Único de la Comisión Rectora del SGR - Acuerdo 045 de 2017- y sus modificaciones, en lo relevante, contenidas en los Acuerdos 052 de 2018, 056 de 2019 y 058 de 2020 (ver supra, numeral 50). Asimismo, es de destacar que este último Acuerdo estableció los requisitos especiales para la aprobación de estos proyectos de inversión cobijados bajo el Decreto Legislativo. De esta forma, se resalta que los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de AD y 40% del FCR tendrán el siguiente ciclo:

Fuentes AD y FCR 40%

Formulación del proyecto de conformidad con la Metodología General Ajustada -MAG- que definió el DNP para su presentación ante el SGR.

En caso de declaratoria de calamidad, proferir acto administrativo que la declare junto con certificados del plan de acción correspondiente y de que las actividades a financiar no están siendo ni han sido financiadas con otros recursos; y en el marco de la emergencia sanitaria solamente expedir certificado de que las actividades a financiar no están siendo ni han sido financiadas con otros recursos.

El representante legal de la entidad territorial deberá certificar el cumplimiento de los requisitos para la viabilización, priorización y aprobación.

Se debe registrar y cargar toda la información en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas -SUIFP-.

Se expedirá el Acto Administrativo mediante el cual se aprueba el proyecto de inversión.

La entidad beneficiaria expedirá el Acto Administrativo de incorporación de los recursos en un capítulo independiente del presupuesto, una vez se haya aceptado la designación como ejecutor.

La Secretaría de Planeación ejecutará en el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías -SPGR- la asignación de apropiaciones y del proyecto al ejecutor designado.

El ejecutor del proyecto registrará el cronograma de pagos previsto para que la Secretaría de Planeación revise y asigne cupo de caja.

Se debe expedir el certificado de cumplimiento de requisitos, previo a la ejecución, por parte del ejecutor designado del proyecto.

Previo al inicio de la ejecución, la entidad territorial deberá expedir el Certificado de Disponibilidad Presupuestal -CDP- y Registro Presupuestal -RP- en el SPGR y registrar los datos del destinatario final (tercero) junto con los documentos del contrato.

Se deberá ordenar el pago a través del SPGR.

82. Por su parte, para los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del 60% del FCR y el FDR, las etapas correspondientes a la formulación y presentación, viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, priorización y aprobación, y

ejecución, seguirán el trámite usual del ciclo de proyectos. No obstante, la verificación del cumplimiento de requisitos para su viabilización, priorización y aprobación estará a cargo de la Secretaría Técnica del OCAD respectivo y se realizará en los 2 días hábiles siguientes a su recepción, la certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución es responsabilidad de la entidad ejecutora, de tal manera que los tiempos en estas etapas del ciclo del proyecto se optimizan, y la viabilidad que emita el OCAD se deberá limitar a la verificación de la conexidad entre el proyecto de inversión y el Decreto 417 de 2020. En consecuencia, en estos procesos se observan las siguientes etapas:

Fuentes FCR 60% y FDR

Formulación del proyecto de conformidad con la Metodología General Ajustada -MAG- que definió el DNP para su presentación ante el SGR.

En caso de declaratoria de calamidad, proferir acto administrativo que la declare junto con certificado del plan de acción correspondiente y de que las actividades a financiar no están siendo ni han sido financiadas con otros recursos; y en el marco de la emergencia sanitaria solamente expedir certificado de que las actividades a financiar no están siendo ni han sido financiadas con otros recursos.

Se cita a sesión OCAD, que podrá durar un día, prorrogable una sola vez por el mismo tiempo.

La Secretaría técnica del OCAD realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos de viabilización, priorización y aprobación dentro de los dos días hábiles siguientes a su recepción.

La viabilización, priorización y aprobación estarán a cargo del OCAD correspondiente.

Las decisiones del OCAD se adoptarán mediante Acuerdo suscrito por el presidente y el secretario técnico, el cual deberá publicarse en el SUIFP un día posterior a la sesión.

Una vez aprobado el proyecto, la entidad ejecutora incorporará los recursos en un capítulo independiente de su presupuesto, tras la aceptación de su designación como ejecutor.

El ejecutor del proyecto registrará en el SPGR el cronograma de pagos para que la Secretaría

Técnica del OCAD revise y asigne cupo de caja.

Se deberá contar con certificación de cumplimiento de requisitos previos al inicio de la ejecución, expedida por el ejecutor designado.

Previo al inicio de la ejecución la entidad territorial deberá expedir el CDP y RP en el SPGR, en donde se deberán registrar los datos del destinatario final (tercero) junto con los documentos del contrato.

La orden de pago se realizará a través del SPGR.

83. Finalmente, en lo que respecta a los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos provenientes del FCTel, el ciclo será el siguiente:

Fuente FCTel

Se deberán presentar las propuestas de proyecto de inversión a través de la plataforma dispuesta por MinCiencias para tal efecto.

Las propuestas que cumplan con los requisitos fijados en la convocatoria serán evaluadas por pares externos definidos por MinCiencias.

MinCiencias publicará la lista de elegibles en su página web.

Las propuestas elegibles estructurarán proyectos conforme a los requisitos dispuestos en el Acuerdo 58 de 2020 expedido por la Comisión Rectora.

Se elaborará mínimo una MGA modelo y proformas de los requisitos solicitados, reduciendo costos de transacción.

Se realizará sesión OCAD de aprobación.

Una vez aceptada la designación por el ejecutor, éste deberá incorporar los recursos en un capítulo independiente de su presupuesto.

La Secretaría Técnica del OCAD efectuará la asignación de apropiaciones al ejecutor en el SPGR.

El ejecutor del proyecto deberá registrar en el SPGR el cronograma de pagos previsto para que la Secretaría Técnica del OCAD revise y asigne cupo de caja.

Previo al inicio de la ejecución se deberá expedir el CDP y RP en el SPGR.

La ordenación del pago se realizará a través del SPGR.

84. En esta medida, se observa que el DL 513 bajo examen no es más que una regulación de carácter temporal, tal y como se desprende del tenor literal de las medidas adoptadas, en relación con el detalle de la operatividad temporal señalada en los numerales anteriores respecto de las modificaciones al ciclo de proyectos en cada uno de los fondos de los que se podrá obtener financiación, y lo señalado expresamente en el informe presentado por el Gobierno nacional, según el cual una vez no se deban presentar proyectos para hacer frente a la emergencia o impedir la extensión de sus efectos, decaerán las disposiciones del Decreto. Esta transitoriedad, que no tiene vocación regulatoria de carácter permanente sobre el SGR, justifica la pretermisión de algunas etapas o aspectos ordinarios del proceso, tal como ocurre con la aprobación de los OCAD sobre los proyectos financiables con el 40% del FCR y AD, o el traslado de la competencia de verificación de requisitos por parte del DNP sobre aquellos proyectos de inversión financiables con cargo al 60% del FCR y el FDR.

85. El Decreto Legislativo 513 de 2020 no establece una medida contraria al principio de planeación con un enfoque participativo, democrático y de concertación. Sobre este aspecto, es importante destacar que este concepto fue introducido en el Acto Legislativo 5 de 2019, el cual no comenzará a regir hasta tanto se promulgue la ley que desarrollará la reforma, por lo que para este momento se encuentra vigente el régimen previsto en los Actos Legislativos 5 de 2011 y 4 de 2017, junto con las normas que las desarrollan. Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno nacional adujo en el informe allegado a este proceso que la Ley 1530 de 2012 prevé una serie de medidas que permiten la participación ciudadana y, particularmente, para los proyectos tramitados en el estado de emergencia, señaló que este principio se materializa en: (i) el acto administrativo que expida el alcalde o Gobernador “declarando la emergencia sanitaria” o calamidad pública (y la consecuente adopción del plan de acción); (ii) la delimitación del objeto de los proyectos de inversión; (iii) los proyectos de inversión deben corresponder a la implementación de las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria o de emergencia, así como a conjurar y evitar su agravamiento e impedir la

extensión de sus efectos; y (iv) la formulación y estructuración de los proyectos por parte de la entidad territorial, luego de evaluar las necesidades de su territorio en la contingencia actual. Así mismo, puso de presente que las entidades deberán seguir garantizando los porcentajes de participación con enfoque diferencial de que tratan los artículos 34 y 40 de la Ley 1530 de 2012 y que el DNP mantiene activos distintos sitios web y canales virtuales donde el público puede consultar la información relevante del SGR. También, señaló que en el FCTel la construcción de los términos de referencia de las convocatorias cuenta con la participación activa de los miembros del OCAD, a partir de las necesidades previamente identificadas en los territorios.

86. Lo anterior, sin que se traduzca en una ausencia de controles y salvaguardas, pues se mantienen las distintas instancias y escenarios en los que las autoridades competentes podrán revisar que se esté realizando un adecuado uso de las medidas adoptadas y de los recursos apropiados, tal como lo reconoce el mismo DL 513 en las disposiciones relacionadas con la implementación de sistemas de trazabilidad de los proyectos de inversión y deberes de información, contenidos en el artículo 2 -inciso 2- y parágrafo -inciso 2-, y artículo 3, parágrafo -inciso 2- (ver supra, numeral 52 (iii)). En este sentido, es de precisar que el Decreto Legislativo bajo estudio no contiene disposiciones que deroguen, adicionen o modifiquen los componentes, finalidades, obligaciones, actores, procedimientos o medidas del SMSCE. Igualmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 8 del DL 513, las disposiciones contenidas en la Ley 1530 de 2012, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias seguirán vigentes y son aplicables a aquellos proyectos de inversión que resulten aprobados y ejecutados en el marco de lo dispuesto en el DL 513.

87. Sobre la coordinación de los proyectos de inversión con recursos del SGR, y el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales. El parágrafo 2 del artículo 361 de la Constitución Política, señala que la ejecución de los recursos correspondientes a las AD, FCR, FDR y FCTel, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales. Frente a ello, encuentra la Sala que si bien el Decreto Legislativo bajo examen no contiene alguna consideración expresa en tal sentido, su artículo 8º hace referencia a que, aquellos aspectos relacionados con el ciclo y ejecución de los proyectos que no haya sido regulado en el DL 513 se regirán, en lo que sea aplicable, por las normas generales del SGR. En consecuencia, el artículo 23 de la Ley 1530, que dispone la coordinación en la ejecución a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 361 de la

Constitución Política, resultaría aplicable, al referirse a un aspecto relacionado con la ejecución de los proyectos. No obstante lo anterior, se pregunta la Sala si la armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales es una característica que pueda exigirse de los proyectos de inversión que tienen por objeto conjurar la emergencia declarada en el Decreto 417 de 2020 e impedir la extensión de sus efectos.

88. Frente a ello, se destaca, en primer lugar, que de conformidad con el Decreto Legislativo 683 de 2020 se extendió el plazo para la presentación y aprobación de los planes de desarrollo territoriales para el período constitucional 2020-2023 hasta el 15 de julio de 2020, a efectos de que estos instrumentos de planeación pudieran adaptarse a los efectos derivados de la pandemia, lo que permitirá que en caso de que se planeen proyectos de inversión de los que trata este DL 513 con posterioridad al 15 de julio de 2020, su ejecución se podrá realizar de manera más coordinada con las necesidades, metas y proyectos definidas en estos instrumentos.

89. No obstante, en el caso de que no se logren dichas modificaciones, considera la Sala que, en atención a que las medidas contenidas en el DL 513 bajo estudio guardan conexidad interna y externa con la crisis que conllevó la declaración del Estado de Emergencia en todo el territorio nacional y su finalidad es hacer frente a la misma e impedir la extensión de sus efectos imprimiendo celeridad a los procesos de aprobación de los proyectos de inversión con cargo al SGR, el estancamiento del proceso frente a una eventual disparidad entre los instrumentos de planeación y el proyecto a ejecutar resultaría irrazonable atendiendo al fin legítimo que con ello se persigue, como lo es proteger los derechos a la vida en condiciones dignas, salud y mínimo vital de las personas afectadas por la crisis; más aun, cuando por la sobreviniencia de los hechos, dichos instrumentos no podían prever un marco de desarrollo armónico para las medidas que requieran implementar los territorios de forma urgente para hacer frente a la pandemia COVID-19.

90. De esta manera, si bien como se desprende del artículo 8º del Decreto sub examine y el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012 los proyectos de inversión deberán ejecutarse en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el plan de desarrollo territorial, esto deberá hacerse en la medida en que ello resulte compatible con la materialización efectiva del proyecto de inversión con cargo a recursos del SGR que tenga por objeto atender los frentes a que se refiere este DL 513. En caso contrario, y de no adaptarse los instrumentos de

inversión a las necesidades surgidas a raíz de la emergencia ni permitir el curso regular señalado en el Decreto Legislativo sub examine, prevalecerá la protección de los derechos a la vida en condiciones dignas, salud y mínimo vital de la población afectada por crisis generada a raíz del COVID-19, por cuanto, la planeación y exigencia que las inversiones se encuentren en dichos planes supone una previsión y previsibilidad que en este caso no era susceptible de ser documentada de manera previa y anticipada. De esta forma, la exigencia de un conocimiento relacionado con el COVID-19 era imposible de considerar en materia de proyectos (el mismo Plan Nacional de Desarrollo fue ajustado a las nuevas circunstancias derivadas de la pandemia), y la exigencia de dicho cumplimiento se tornaría imposible en una coyuntura de emergencia como la que vive el país con ocasión de la pandemia.

91. Respecto del ciclo de proyectos de inversión, etapas correspondientes a formulación y presentación, viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, priorización y aprobación, así como la ejecución, a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de AD y del 40% del FCR con los que se financiarán dichos proyectos (art. 2 DL 513), no existe una contradicción respecto de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 361 superior. En este escenario, considera la Sala Plena que se trata de una modificación temporal, respecto de los proyectos de inversión que sean tramitados para dar respuesta a la crisis derivada por la pandemia (art. 5 y 7 del DL 513 de 2020) y susceptibles de ser financiados con recursos del AD y del 40% del FCR. De esta manera, es claro para la Sala Plena que (i) no se modifican los OCAD mismos que permanecerán en funcionamiento para la viabilización y priorización de proyectos, excepto en aquellos casos de proyectos susceptibles de ser financiados con AD y con 40% de FCR (art. 2 DL 513); (ii) no en todos los casos se hace mandatoria la viabilización y aprobación de los OCAD, existiendo una amplia potestad de configuración del Legislador en la determinación de los “proyectos prioritarios”, así como en el señalamiento de proyectos no prioritarios que puedan ser priorizados y aprobados por una instancia diferente al OCAD, como es el caso de lo previsto en el artículo 2 del Decreto Legislativo bajo estudio; y (iii) el Gobierno nacional y las entidades territoriales han coordinado y articulado los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados bajo este trámite de viabilización y aprobación directamente por las entidades territoriales.

92. Con fundamento en lo anterior, concluye la Sala Plena señalando que, el carácter específico de modificaciones al ciclo de proyectos de inversión y la temporalidad de las

normas contenidas en el DL 513, impiden considerar que se está creando una regulación integral respecto del régimen de regalías previsto en el Acto Legislativo 5 de 2019 -aspecto fundamental para su entrada en vigor. Adicionalmente, es de aclarar que el Congreso de la República aún se encuentra en el término para expedir dicha reglamentación, en los términos del párrafo 2º transitorio del mencionado Acto Legislativo. De esta forma, este tribunal se aparta del reproche formulado por el Ministerio Público respecto de los artículos 2, 4 y 5 del Decreto Legislativo 513 de 2020.

El deber de las entidades territoriales de buscar la viabilidad de financiar la prestación del servicio de alumbrado público con recursos distintos al impuesto establecido para tal efecto desconoce la autonomía reconocida a las entidades territoriales en la Constitución Política

93. Los apartes del Decreto Legislativo 513 de 2020, relacionados con los costos del alumbrado público son inexecutable. En el marco de las pruebas recaudadas por este tribunal, la Presidencia de la República señaló que, respecto de la posibilidad de asumir el costo del alumbrado público, “aun cuando en condiciones ordinarias la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios está inherentemente asociada a derechos fundamentales como la vida, la salud y la dignidad humana, la necesidad de contar con estos durante esta extraordinaria situación se hace aún más imperiosa, considerando no sólo que gran parte de la población se ha visto obligada a aislarse en sus hogares, sino que adicionalmente la capacidad de pago de los mismos se ha visto comprometida”. En vista de lo anterior, y apoyándose en las consideraciones de la declaración conjunta del Presidente del CMFI y la Directora del FMI del 27 de marzo de 2020, se recalcó la necesidad de expedir una norma con fuerza de ley que permitiera que, a través de los recursos de regalías de que trata el Decreto Legislativo 513 de 2020, “se pueda financiar proyectos de inversión destinados a garantizar la efectiva continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos a la comunidad, así como asumir el costo del alumbrado público, en concordancia con lo establecido en los artículos 189 y 315 superiores, teniendo en cuenta que muchas de las familias colombianas, actualmente no cuentan con los ingresos para realizar el pago de los mismos”.

95. De esta manera, la Corte Constitucional ha reconocido que la administración de los recursos y el establecimiento de tributos es un elemento que conforma la garantía de autonomía territorial, y comprende la administración de los recursos propios, esto es,

aquellos que provienen de fuentes internas de financiación, y que, en principio, deben someterse a la plena disposición de las autoridades locales sin injerencias indebidas del legislador. En este sentido, esta corporación ha afirmado que la autonomía territorial constituye un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que implica que se debe propender por su mayor realización en la medida de lo posible, y teniendo en cuenta, en cada caso, la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación.

96. En este sentido, en jurisprudencia reciente la Sala Plena ha reiterado que cuando se está ante la autonomía financiera de las entidades territoriales, debe diferenciarse entre las fuentes exógenas y endógenas de financiación, para efectos de determinar el grado de injerencia que sobre ellas tiene el legislador. De esta manera, se tiene que se está ante fuentes exógenas cuando los recursos provienen de fuentes externas de financiación, como el Sistema General de Participaciones, el SGR y los recursos transferidos a título de cofinanciación. Para estos casos, el legislador cuenta con amplias facultades de intervención.

Por su parte, se está ante recursos endógenos cuando son ingresos que se originan y producen dentro de la respectiva jurisdicción, en virtud de decisiones políticas de la administración, como los rendimientos que provienen de bienes de propiedad exclusiva de la entidad territorial y las rentas tributarias propias, como el impuesto de alumbrado público.

97. Sobre los recursos endógenos, la jurisprudencia ha afirmado que “en principio deben someterse a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencia alguna del legislador”. Particularmente, en términos generales, esta corporación sostuvo recientemente que las prohibiciones al legislador en materia de tributos propios de las entidades territoriales consisten en que (i) no se regulen por parte del Estado los aspectos particulares del tributo, especialmente lo que tiene que ver con la administración y recaudo; y (ii) disponer sobre su destinación. No obstante, la Sala Plena ha reconocido que ante supuestos excepcionales, el legislador puede intervenir en las fuentes endógenas de financiación. Dichas excepciones, pueden agruparse en tres supuestos: (i) en los casos expresamente previstos en la Constitución; (ii) cuando resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación, o la estabilidad constitucional o macroeconómica del país; y (iii) cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Adicional a lo anterior, una vez configurado el supuesto de intervención excepcional, la medida deberá superar un juicio estricto de proporcionalidad.

98. Sobre el particular, cabe precisar, entonces, que la disposición bajo estudio es una medida de carácter tributario. El municipio o distrito responsable de la prestación del servicio de alumbrado público, puede recuperar los costos y gastos, a través de la factura del servicio de alumbrado público o una sobretasa al impuesto predial para así mantener o garantizar el funcionamiento de este. Tal como ha sido reconocido en la jurisprudencia constitucional, el deber de prestación del servicio público no domiciliario de alumbrado público debe ser sufragado con el pago de los recursos y tarifas determinados por las entidades territoriales. El cobro de los costos derivados de la prestación del alumbrado público tiene la forma de un impuesto, pues, tiene como finalidad el interés general y no uno particular o privado, ya que, en efecto, beneficia a toda la comunidad al procurar la protección de la seguridad, vida y bienes.

99. En el presente caso, las medidas adoptadas en relación con el alumbrado público, establecen un deber de las entidades territoriales de buscar fuentes alternas de financiación al servicio de alumbrado público, diferentes al impuesto establecido para tal efecto, incluyendo los recursos del SGR. Frente a ello, observa la Sala que el Legislador de excepción está interviniendo en el recaudo y administración del tributo de alumbrado público como fuente endógena de financiación, pues (i) está imponiendo el deber de buscar alternativas a su recaudo como fuente de financiación del servicio. Esto es, está interfiriendo en el margen de libre configuración con que cuenta cada municipio al haber establecido que es a través de esta renta tributaria que se va a financiar dicho servicio público. Autonomía que, se reitera, necesariamente se ve afectada con la imposición del deber de buscar fuentes distintas de financiación; y (ii) según indica esta disposición, en caso de contar con viabilidad presupuestal, será obligatorio para las entidades territoriales acogerse a las disposiciones del Decreto Legislativo bajo estudio. Dicha intervención del Legislador Extraordinario en el recaudo y administración de una fuente endógena de financiación, no se encuentra justificada en las excepciones previstas en la jurisprudencia constitucional. Si bien el Legislador Extraordinario podría modificar la destinación específica del SGR, dentro de los límites del artículo 361 superior, en este caso, no se trata de la destinación de recursos del SGR, sino de la imposición del deber de buscar la viabilidad de abstener el recaudo de una fuente endógena de financiación, sin que la adopción de estas medidas trasciendan el ámbito local -pues precisamente se surten efectos en el ámbito local de cada entidad territorial-, ni se evidencia los efectos en la estabilidad macroeconómica de la Nación, al no encontrarse explicación y motivación en el DL 513. De igual forma, señala la Sala Plena en lo que

respecta a la posibilidad de financiar el costo del alumbrado público con recursos del SGR, la medida de pago de los impuestos de los ciudadanos no puede entenderse como una mejora de las condiciones sociales de la población.

100. Por lo expuesto, a juicio de la Sala, la imposición del deber de buscar fuentes alternas de financiación al alumbrado público para conjurar los efectos de la crisis en cada territorio, desconoce su autonomía para decretar tributos, administrar sus recursos propios y cumplir las funciones a su cargo, más aún tratándose de suspender el recaudo de una renta con que ya se cuenta en el presupuesto de gastos de funcionamiento. De esta manera, no se observa que el deber de abstenerse de cobrar un tributo propio por el hecho de contar con recursos en caja o giros previos del SGR -o disponibilidad presupuestal de otro tipo-, se acompañe con la autonomía financiera de cada municipio o distrito.

101. Aunado a lo anterior, advierte la Sala Plena que la medida contenida en el Decreto Legislativo, en relación con la autorización al no cobro del tributo por alumbrado público podría desconocer la equidad tributaria vertical, o incluso generar beneficios desbordados a favor de algunos contribuyentes, en la medida en que, al establecer una exención general, sin consultar la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de la obligación, su efecto es generar un beneficio superior a quienes tributan en mayor medida. Manifiesta la Corte que no se debe olvidar que ese impuesto se cobra en términos porcentuales por estrato e incluso por predial, lo cual, significa que pagan más los que más recursos tienen. Si se exonera de pagar el impuesto a todos, es lógico que la medida podría tornarse en inequitativa e injusta porque beneficia más a quien más recursos tiene. En este orden, el parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto 513 de 2020 habrá de declararse inexecutable por desconocer un componente esencial de la autonomía territorial y establecer un beneficio general que desconoce el contenido y alcance definido por esta corporación para el concepto de equidad tributaria vertical. Los argumentos del Gobierno nacional en relación con la liquidez de las familias afectadas por la pandemia COVID-19, no tiene una relación ni fundamento específico para la suspensión del cobro de un impuesto, seguido de su posterior financiamiento con cargo a los recursos del SGR. En este orden de ideas, la norma resulta al menos sorprendente desde el punto de vista de lo dispuesto en el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, por cuanto, suspende el cobro del impuesto, sin explicación o sustento alguno.

102. En esa medida, para la Corte resulta claro que no se cumple con el juicio de no

contradicción específica frente a la inversión con recursos del SGR en el “costo del alumbrado público”, pues no existe una relación entre la asunción del dicho costo del alumbrado público contenida en el DL 513 y lo dispuesto en el artículo 361 superior. Lo anterior, además, resulta contrario respecto de la motivación transversal al Decreto Legislativo 513 de 2020, relacionada con la flexibilización del ciclo de proyectos (ver supra, numeral 50) para facilitar la inversión de las entidades territoriales en asuntos relacionados directamente con la mitigación de la pandemia COVID-19. De esta forma, concluye la Sala Plena que la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida en el inciso único del artículo 5º, así como su parágrafo 2, no superan el juicio de no contradicción específica. Lo anterior, aclaró la Corte, no debe entenderse como una prohibición o restricción al financiamiento de proyectos de inversión destinados a la ampliación, mejora, modernización o ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, en la medida en que estaría comprendido como proyectos para el desarrollo social, en los términos del artículo 361 de la Constitución.

103. Con fundamento en lo anterior, concluye la Sala Plena que el DL 513 satisface el juicio de no contradicción específica, con excepción de la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida el inciso único del artículo 5, así como el parágrafo 2 del mismo artículo del Decreto Legislativo 513 de 2020. Respecto de dichos apartes, la Corte Constitucional procederá a declarar su inexecutable y, en adelante, la referencia a “normas” o “medidas adoptadas” en esta sentencia, se entenderá que excluye dichos contenidos. Lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en la sentencia C-274 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señaló que “[...] cuando una disposición contraviene prima facie algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexecutable de la norma correspondiente”.

Las normas del Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de incompatibilidad:

104. La Sala Plena observa que las medidas adoptadas en el DL 513 modifican el ciclo de los proyectos de inversión, en especial, lo dispuesto en los artículos 25, 26, 27 y 28 (ciclo regular de los proyectos de inversión) de la Ley 1530 de 2012. Las razones para dicha modificación se encuentran debidamente expresadas por el Gobierno nacional. Como ya se mencionó anteriormente, el Legislador Extraordinario consideró que el agotamiento del ciclo regular

para la aprobación de un proyecto de inversión puede tardar hasta 3 meses, y su aprobación para implementación hasta 6 meses, términos que se consideran razonables en circunstancias normales, pero no contribuyen a hacer frente a la emergencia por la que atraviesa el país, respecto de la cual se necesita la adopción de decisiones de manera expedita. Por último, manifiesta la Corte que el DL 513 no suspende normas legales, como se señala a continuación:

Grupo de medidas del DL 513

Regulación ordinaria

Suspenden leyes (si/no)

Razones por las cuales se suspenden o no disposiciones legales

Ámbito de aplicación. Componente 1. Arts. 1, 7. Sus disposiciones especiales cobijan los proyectos financiados con recursos provenientes de las AD, FCR, FDR y FCTel, siempre que estos tengan por objeto hacer frente a los hechos que conllevaron la declaratoria del Estado de Emergencia o a contrarrestar sus efectos.

El ciclo regular de los proyectos financiados con AD, FCR, FDR y FCTel se encuentra previsto en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley 1530 de 2012.

NO

La aplicación del DL 513 no suspende la aplicación de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley 1530, en la medida en que (i) en el marco de las disposiciones del Decreto no se está dejando de aplicar ninguna de las etapas previstas en la Ley, sólo se modifican las mismas para proyectos de inversión relacionados con la mitigación de los efectos de la pandemia COVID-19; y (ii) los artículos no se encuentran suspendidos, en tanto aplican para los proyectos de inversión que no se tramiten bajo las disposiciones del Decreto Legislativo.

Ámbito de aplicación. Componente 2. Art 5 -inciso único- y art. 7. Los proyectos financiables con las AD, FCR y FDR se circunscriben a: (i) salud; (ii) agricultura y desarrollo rural; (iii)

suministro de alimentos y recurso hídrico; (iv) asistencia alimentaria a la población afectada; y (v) servicios públicos.

Por su parte, el OCAD del FCTel podrá aprobar las convocatorias públicas, abiertas y competitivas encaminadas a financiar proyectos de inversión que tengan por objeto hacer frente a la emergencia, con prelación en el sector salud. Para ello, se habilita a MinCiencias, en calidad de Secretaría Técnica a ajustar sus procesos.

El artículo 361 de la CP prevé los propósitos generales para la destinación de recursos del SGR, sin delimitar a unos campos en específico los proyectos financiables, pues ello es competencia del Legislador. En desarrollo de esto, la Ley 1530 definió los propósitos a que se destinarán los recursos de cada uno de los fondos sin limitar los proyectos financiables. Por su parte, la Ley 1923 de 2018 impuso algunas condiciones para las convocatorias públicas del FCTel, pero tampoco limitó los proyectos que podrían financiarse.

NO

En línea con lo antes expuesto, el presente DL no impide que se tramiten proyectos de inversión por fuera de sus disposiciones, por lo cual, en caso de que la entidad territorial decida no hacer uso del ciclo abreviado allí previsto, podrá presentar un proyecto de inversión con cualquier objeto y alcance a los proyectos de inversión contemplados en el DL bajo estudio.

Modificaciones en el ciclo de los proyectos de inversión. Artículo 2 -inciso 1- y párrafo - inciso 1-, artículo 4, artículo 5 -párrafo 3-, y artículos 6 y 7.

FCR 40% y AD: Las etapas de formulación y presentación, viabilidad, aprobación y priorización, y ejecución, pasan del OCAD al representante legal de la entidad territorial.

FCR 60% y FDR: Las etapas del ciclo regular siguen en cabeza del OCAD, pero la certificación de requisitos previo a su aprobación pasa del DNP a la Secretaría Técnica del OCAD, y la viabilidad que emita el OCAD se limitará a verificar conexidad entre el proyecto y el estado de emergencia.

FCTel: los OCAD podrán aprobar, a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, los proyectos de inversión que tengan por objeto hacer frente a la emergencia o

contrarrestar sus efectos.

La certificación del cumplimiento de requisitos previos al inicio de la ejecución se traslada de la Secretaría Técnica del OCAD a la entidad designada ejecutora.

De conformidad con los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley 1530 de 2012, el OCAD interviene en las etapas de formulación y presentación, viabilidad, priorización y aprobación y ejecución en todos los proyectos de inversión.

Sin embargo, las ET beneficiarias del FCR 40% y las AD tienen derecho a ejecutar los recursos por sí mismas.

NO

Como se expuso 1, las disposiciones del ciclo de los proyectos de inversión regular permanecen vigentes para los proyectos que no se tramiten bajo las disposiciones del Decreto Legislativo 513.

Es de precisar que tampoco se le otorga a la Secretaría Técnica una función que hubiese sido asignada al OCAD (vía CP o Ley 1530 de 2012); se trata de un escenario de verificación de requisitos previos de los proyectos de inversión, mismo que no suspende las competencias ni composición de los OCAD.

Sistemas de trazabilidad y registro de la información. Artículo 2 – inciso 2- y párrafo -inciso 2-, y artículo 3, párrafo -inciso 2-.

El DNP implementará los sistemas a través de los cuales los representantes legales de cada entidad territorial reportarán toda la información relacionada con cada etapa del proyecto de inversión que se acoja a las disposiciones del Decreto, incluida la desaprobación de proyectos no prioritarios en los que no se haya iniciado proceso de contratación.

Los artículos 99 a 105 de la Ley 1530 de 2012 prevén la existencia de un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación para garantizar la adecuada ejecución de los recursos del Sistema en cabeza del Departamento Nacional de Planeación. Para el efecto, se

prevé que los actores deberán suministrar de forma veraz, oportuna e idónea la información que se requiera.

NO

No se suspende el funcionamiento del SMSCE, en la medida en que el Decreto Legislativo bajo estudio deja claro que mantiene su vigencia para supervisar la ejecución de los recursos. Sin embargo, como elemento adicional, faculta al DNP para, de ser necesario, adaptar sus plataformas de suministro de información al seguimiento de los proyectos del DL 513, sin perjuicio de que se mantenga vigente el seguimiento y monitoreo sobre el universo de los demás proyectos.

Financiamiento de los proyectos y destinación de recursos. Componente 1. Artículo 3 -inciso único- y párrafo -inciso 1-, y artículo 5 -párrafo 1-.

Los representantes legales de las EETT sólo podrán aprobar proyectos hasta el monto del recaudo efectivo, teniendo en cuenta la apropiación asignada y los compromisos adquiridos.

De conformidad con los artículos 32 y 34 de la Ley 1942 de 2018 (bienal de presupuesto del SGR) la financiación de los proyectos de inversión se encuentra limitada a la apropiación presupuestal vigente y el recaudo efectivo.

NO

No se suspenden las limitantes previstas en la normatividad vigente. Antes bien, se deja claro que las disposiciones del Decreto Legislativo no alteran los topes de financiamiento del SGR ni conllevan un aumento en la caja.

Financiamiento de los proyectos y destinación de recursos. Componente 2. Artículo 3, párrafo -inciso 1-.

En todo caso, se deberá destinar al menos del 30% de los recursos disponibles en FCR 40% y AD para la atención primaria en salud.

El artículo 34.2 de la Ley 1530 de 2012, establece que del FCR 40% se destinará el 30% para

financiar proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país, y con el 10% restante sólo se podrán financiar proyectos en municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% -pues se asigna mediante cupos en proporción a la población-.

Por su parte, el artículo 40 de la misma Ley, establece en su inciso 5 que en materia de AD, los municipios y departamentos con ingresos superiores a 2.000 SMMLV deberán destinar, en su orden, el 3 y 1% de los recursos disponibles a proyectos con enfoque étnico.

NO

En primer lugar, en línea con lo que se ha venido exponiendo, esta priorización de financiación para el frente del sector salud aplica únicamente si la entidad territorial estima oportuno utilizar los recursos del SGR para hacer frente a los efectos de la emergencia. Además, debe advertirse que la destinación del 30% para atención primaria en salud no resulta incompatible con las reglas de reparto antes enunciadas, en la medida en que (i) un proyecto de atención primaria en salud en el marco de una emergencia sanitaria sería sin duda un proyecto de impacto local, por lo que, en lugar de suspender, se está dando aplicación al objetivo previsto en la Ley; y (ii) en todo caso, como se mencionó en primer lugar, las entidades territoriales deben hacer uso de la legislación ordinaria si deciden no acogerse a las disposiciones del Decreto.

Así mismo, frente a los proyectos con enfoque diferencial en AD, cabe agregar que el Decreto únicamente se refiere al 30% de los recursos disponibles, no al 100%, por lo que no se afectan los porcentajes allí descritos.

Financiamiento de los proyectos y destinación de recursos. Componente 3. artículo 5 - párrafo 1-.

Faculta al representante legal de la ET para desaprobado proyectos considerados no prioritarios en razón de la emergencia, siempre que no se haya iniciado contratación.

La Ley 1530 de 2012 únicamente prevé un escenario para la desaprobación de proyectos a modo de sanción por parte del DNP, en el marco del procedimiento sancionatorio (art. 118).

NO

En la medida en que el supuesto de desaprobación de proyectos introducido en la norma no tiene ninguna incidencia sobre la vigencia del SMSC a cargo del DNP, como se desprende del tenor literal de las disposiciones del DL 513 y lo señalado enfáticamente por el Gobierno en su intervención.

Las normas del Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad:

105. Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo sub examine satisfacen el juicio de necesidad fáctica. La Corte considera que, en efecto, las medidas contenidas en el Decreto permiten hacer frente a la emergencia y conjurar sus efectos, en tanto tienen por objeto el fortalecimiento de la capacidad financiera de las entidades territoriales para atender los requerimientos en materia de salud y protección social, agricultura y desarrollo rural, asistencia alimentaria a la población afectada, suministro de recurso hídrico, continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos, y Ciencia, Tecnología e Innovación, que surgen a raíz de los efectos económicos y sociales referenciados en la parte motiva del DL 513. De esta manera, se observa que la expedición de las disposiciones bajo análisis obedece a una adecuada comprensión de la crisis, en tanto tienen como propósito fortalecer la capacidad de respuesta del sistema sanitario a nivel local, proteger la cadena de producción y abastecimiento de alimentos, y garantizar la vida en condiciones dignas, salud y mínimo vital de aquellas personas que han visto comprometidos sus ingresos como resultado de la crisis derivada del COVID-19. En esta medida, es claro que las modificaciones relacionadas al ciclo de proyectos (i) en el caso de AD y del 40% de FCR quedaría en manos de las entidades territoriales, y (ii) en el caso del FCR y el FDR quedaría en manos de la Secretaría Técnica del OCAD, y en la viabilidad que emita el OCAD se debe limitar a verificar la conexidad entre el proyecto de inversión y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. De igual manera, para el caso del FCTel, MinCiencias, en calidad de Secretaría Técnica, ajustará sus procesos y los tiempos de sus convocatorias, permitiendo una flexibilización de tiempos en materia de aprobación y ejecución de proyectos de inversión con cargo a recursos del SGR, la cual redundará en un fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las entidades territoriales a la crisis derivada de la llegada del COVID-19 al país.

106. En este punto se recuerda que, de conformidad con el Decreto 417 de 2020, así como

en la motivación y pruebas relacionadas con el DL 513, el Sistema de Salud enfrenta una contingencia de escalamiento veloz frente a la cual requiere ser fortalecido de forma inmediata; el mínimo vital de más del 50% de los trabajadores nacionales se había visto afectado a esa fecha producto de las circunstancias que conllevaron la declaración de la emergencia; y las medidas a disposición del Banco de la República y el Gobierno nacional resultaban insuficientes para conjurar los efectos de la crisis sobre la salud pública y el ingreso básico de los afectados.

107. En relación con la “calamidad pública departamental y municipal”, la Presidencia de la República señaló en su informe que las autoridades territoriales pueden contar con las herramientas necesarias para dar una respuesta adecuada al impacto de la pandemia en la jurisdicción de su competencia. Asimismo, precisó que la declaratoria de calamidad pública que hagan las autoridades territoriales debe realizarse en el marco del Decreto 417 de 2020 y debe incorporar un plan de acción “para hacer frente a la situación que atraviesa el país producto de la pandemia del COVID-19”. De esta manera, en la medida en que regularmente la ejecución de los recursos del SGR debe ir de la mano con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territorial, los planes de acción pueden servir de elemento de planeación para la ejecución de los recursos, garantizando una ejecución clara, ordenada y focalizada, máxime cuando la calamidad pública y los proyectos de inversión con cargo al SGR que se viabilicen, aprueben y ejecuten, deben estar relacionados con los hechos que dieron origen a la declaratoria de Emergencia Económica (ver supra, numeral 64). De esta forma, con este Decreto Legislativo se permite que, en aquellos casos en los que se declare la calamidad pública, las entidades territoriales se pueden acoger a los ciclos abreviados, por lo cual la referencia a casos de calamidad pública satisface el requisito de necesidad fáctica. En suma, la Sala concluye que, como lo manifestaron la Presidencia de la República, el Procurador General de la Nación y la mayoría de los intervinientes, el DL 513 es indispensable para lograr atender y alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que de forma alguna se pueda alegar que el Presidente de la República hubiese incurrido en un error manifiesto de apreciación.

108. Las disposiciones normativas existentes en el ordenamiento jurídico eran insuficientes e inadecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, por lo cual el Decreto Legislativo 513 de 2020 satisface el juicio de necesidad jurídica. Según fue señalado en la

parte motiva del DL 513 y reafirmado por la Presidencia de la República en su informe allegado al presente proceso, el ciclo regular de los proyectos con cargo al SGR puede tardar, en la práctica, hasta 3 meses para su aprobación, y 6 para el comienzo de la ejecución, al término de lo cual procede la liberación automática de recursos salvo que el ejecutor designado logre justificar la necesidad de prórroga. Frente a este escenario normativo, observa la Corte que las reglas contenidas en la Ley 1530 de 2012, no prevén la implementación de medios expeditos para destinar los recursos del SGR con el fin de atender los efectos económicos y sociales de una emergencia. Particularmente, se evidencia que, de conformidad con los artículos 25 a 28 de la Ley 1530 de 2012, el ciclo ordinario los proyectos financiados con AD, FCR, FDR y FCTel sigue los pasos indicados en el numeral 50 de esta sentencia, los cuales evidencian de forma inequívoca la necesidad de realizar modificaciones en el DL 513, con el propósito de alcanzar la finalidad que se pretende y la urgencia que requiere la adopción de medidas que permitan mitigar y atender los efectos derivados de la pandemia COVID-19.

109. De esta manera, como se ha señalado, el Decreto Legislativo 513 de 2020 dispone que (i) en los proyectos financiados con recursos provenientes de las AD y 40% del FCR, las etapas de formulación y presentación, viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, priorización y aprobación, y ejecución, estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos; (ii) en los proyectos financiados con el 60% del FCR y el FDR, la formulación y presentación, viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, priorización y aprobación, y designación del ejecutor, seguirán el trámite usual, a cargo del OCAD, sin embargo, su viabilidad responderá exclusivamente a determinar la conexidad entre el proyecto y el Decreto 417 de 2020. Por su parte, la verificación de requisitos para su viabilización, priorización y aprobación estará a cargo de la Secretaría Técnica del OCAD, quien deberá realizarla en el término de dos días hábiles, en lugar de remitirla a la instancia verificadora correspondiente. A su vez, (iii) el OCAD del FCTel podrá aprobar, en el marco de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, los proyectos de inversión que tengan por objeto hacer frente a la emergencia o impedir la extensión de sus efectos, con prioridad en el sector salud. Para lo cual, MinCiencias realizará ajustes en sus procesos, propendiendo por el uso de herramientas virtuales y disminución de tiempos en el proceso de aprobación.

110. Frente a lo anterior, es claro para la Corte que una regulación que prevé los ciclos de los

proyectos de inversión con cargo al SGR para tiempos en los que no se demanda un fortalecimiento inmediato del Sistema de Salud o la adopción de medidas urgentes para satisfacer las necesidades básicas de la población que vio repentinamente disminuidos sus ingresos (ver supra, numeral 50), resulta insuficiente para que las entidades territoriales puedan acceder de forma oportuna a estos recursos económicos adicionales y mitigar los efectos adversos de la llegada al país del COVID-19. De esta manera, se observa que las medidas bajo estudio son necesarias jurídicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, toda vez que contribuyen a reducir los tiempos de aprobación de los proyectos financiados con AD, FCR, FDR y FCTel.

111. Observa la Corte que, las medidas relacionadas con la trazabilidad de la información e implementación de los recursos provenientes del SGR bajo el Decreto Legislativo 513 de 2020, debe seguir en lo no previsto expresamente en el mencionado decreto la normatividad vigente aplicable. Lo anterior, en opinión de la Sala Plena, no puede ser entendido como un vacío en la necesidad jurídica de este tipo de medidas, sino que por el contrario constituye una decisión prudente por parte del Legislador Extraordinario, dirigida a asegurar la efectiva y adecuada utilización de los recursos que se destinen a proyectos de inversión al amparo del DL 513. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto Legislativo sub examine, la etapa correspondiente a la aprobación, prevista en el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012, pasó a estar en cabeza de la entidad territorial beneficiaria de la AD o FCR 40%, lo que no quiere decir que su representante legal no se encuentre sujeto a la limitante allí prevista para quien normalmente desempeña esta función -el OCAD- consistente en que la aprobación de los proyectos de inversión se da previa certificación de disponibilidad presupuestal por parte de MinHacienda.

112. Ahora bien, respecto de las fuentes de financiación y las restricciones presupuestales a las que hace referencia el DL 513, encuentra la Sala Plena que la limitante a la que se refiere el inciso único del artículo 3º ya se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, es necesaria la incorporación de dicha normatividad, por cuanto los proyectos de inversión con cargo a recursos del SGR que se tramiten bajo el amparo del DL 513 no conllevan a aumentar los recursos de caja, sino que, por el contrario, las entidades territoriales bajo el nuevo ciclo de proyectos continúan obligadas bajo dicho presupuesto al cumplimiento de los topes y montos de inversión previstos en la normatividad vigente. Igualmente, considera la Sala Plena que se hacía necesario otorgar la facultad al

representante legal de la entidad territorial para la liberación de recursos no comprometidos, por cuanto ninguna de las hipótesis contenidas en la normatividad aplicable le permiten al representante legal priorizar la asignación de los recursos del SGR en un estado de emergencia.

113. Adicionalmente, la Sala Plena reconoce que lo dispuesto en el artículo 2 se señala que las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de AD y del 40% del FCR estarán a cargo de surtir las etapas del ciclo de proyectos -incluyendo ejecución-. En este sentido, cabe resaltar que, según los artículos 28 -parágrafo 2-, 34 -inciso 5- del numeral 2 de la Ley 1530 de 2012, las entidades territoriales estaban facultadas para ejecutar directamente las AD y el 40% del FCR. Sin embargo, dicha regulación resulta insuficiente, por cuanto este DL 513 (i) modifica en su totalidad el ciclo de los proyectos de inversión con cargo a los recursos del SGR, y establece de forma directa la responsabilidad de las entidades territoriales a lo largo del mencionado ciclo de proyecto. De esta manera, dado que las normas existentes se limitan a la fase de ejecución, y en el caso del 40% del FCR se limita el ordenamiento en condiciones normales a señalar que el representante legal de la entidad territorial podrá proponer al OCAD un ejecutor diferente para el proyecto de inversión, se hacía necesaria la modificación a la regulación existente; y (ii) en las normas referidas de la Ley 1530 de 2012, se prevé la facultad de las entidades territoriales, pero el DL 513 dispone regulaciones transitorias de carácter obligatorio, para surtir el ciclo de proyectos de inversión relacionados con la atención de la emergencia derivada del COVID-19.

114. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que, como lo manifestaron la Presidencia de la República, el Procurador General de la Nación y la mayoría de los intervinientes, el mencionado Decreto Legislativo satisface el juicio de necesidad, tanto fáctica como jurídica.

Las normas del Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen los juicios de proporcionalidad y no discriminación:

115. Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo bajo examen no restringen garantías fundamentales al regular asuntos relacionados con la operatividad en el flujo de caja del SGR y el fortalecimiento financiero de los territorios para hacer frente a la emergencia. De esta manera, las medidas encaminadas a dar celeridad al ciclo de los proyectos de inversión con

cargo a los recursos del SGR, con el objetivo de fortalecer la capacidad de respuesta institucional de las entidades territoriales, para atender la difícil situación derivada de la pandemia, no restringen derechos ni garantías constitucionales. Por el contrario, dichas disposiciones normativas son adoptadas en cumplimiento de las normas constitucionales y legales, con el objetivo último de responder de forma equilibrada y razonable a las necesidades surgidas en materia de acceso a los servicios sanitarios en medio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, proteger el sector agrícola como actividad económica y fuente de producción y abastecimiento de alimentos, garantizar la asistencia alimentaria y el suministro del recurso hídrico para mantener las condiciones vitales en aquellos hogares que han visto reducidos o anulados sus ingresos producto de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, así como lograr la continuidad en la prestación efectiva y con calidad de los servicios públicos domiciliarios que permitirán la vida en condiciones dignas.

116. Las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 513 de 2020 satisfacen el juicio de no discriminación. La Sala Plena encuentra que las medidas adoptadas en el DL 513 no comportan discriminación alguna fundada en los criterios sospechosos señalados en el artículo 14 de la LEEE, ni imponen tratos diferentes injustificados a sus destinatarios.

116. Conclusión sobre la verificación de los requisitos materiales del Decreto Legislativo 513 de 2020

117. En síntesis, el resultado de los análisis efectuados por la Sala Plena sobre los juicios es el siguiente:

Resumen

Finalidad

-cumple-

Las medidas se encuentran directa y específicamente encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, por cuanto las modificaciones a los términos (normalmente, 3 meses para aprobación y 6 meses para dar inicio a la ejecución) de aprobación del ciclo de los proyectos de inversión financiados con cargo al SGR -que tengan

como finalidad hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia-, permite que las entidades territoriales puedan adelantar acciones oportunas para atender la emergencia y contrarrestar sus efectos.

Conexidad

-cumple-

(i) Interna: el Gobierno nacional sostuvo que resultaba necesaria la adopción de medidas de orden legislativo, concretamente, en el trámite de presentación, verificación, viabilidad, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión que guarden relación directa y específica con el Decreto 417 de 2020. Lo anterior, excepto por las medidas relacionadas con el alumbrado público, las cuales no se encuentran relacionadas con la conexidad interna de las medidas adoptadas en el DL 513; y

(ii) Externa: Tras las múltiples explicaciones en la motivación del DL 513 y en las pruebas recaudadas, relacionadas con los efectos de la llegada al país del COVID-19, se hizo referencia expresa a la modificación de disposiciones normativas del SGR que permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada.

Motivación suficiente

-cumple-

Encontró la Sala Plena que las medidas adoptadas mediante el DL 513 satisfacen el juicio al encontrar sustento razonable en las motivaciones presentadas por el Gobierno nacional. De esta forma, es claro que la flexibilización de los términos del ciclo de proyectos, permiten dar respuestas efectivas y ágiles a la situación sanitaria. Lo anterior, excepto por lo dispuesto en relación con el alumbrado público, medidas que no fueron justificadas por el Gobierno nacional de forma específica.

Ausencia de arbitrariedad

-cumple-

No contiene medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades

extraordinarias reconocidas en la Constitución Política al Legislador Extraordinario por cuanto, (i) no afectan o restringen ningún derecho fundamental; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y órganos del Estado; y (iii) no contiene disposiciones que supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Intangibilidad

-cumple-

No contiene medidas que afecten la garantía de los derechos reconocidos como intangibles a partir de lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución Política.

No contradicción específica

-cumple, excepto lo referente al alumbrado público-

(i) No hay disposición alguna en la Carta Política o en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia que impidan la adopción de mecanismos temporales para la aprobación de proyectos de inversión con cargo al SGR.

(ii) Respecto de la imposición del deber de buscar la viabilidad de dejar de percibir la financiación endógena que significa el impuesto de alumbrado público para las entidades territoriales, y que es protegida por la autonomía financiera prevista en el artículo 287 de la Constitución, encontró la Corte que no se cumplen los supuestos excepcionales para que se permita la intervención del legislador de excepción. Así mismo, sobre la asunción del costo de alumbrado público con recursos del SGR, no encontró la Sala Plena que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 361 superior, por cuanto, se trata de una medida de carácter tributario, cuya fuente de financiación debe ser definida por las entidades territoriales, en virtud de su autonomía financiera, y que no se desprende de los propósitos de desarrollo económico, social y ecológico previstos para las regalías en el texto superior

Incompatibilidad

-cumple-

Las razones para la modificación de la Ley 1530 de 2012 se encuentran debidamente expresadas por el Gobierno nacional. Asimismo, las medidas adoptadas no suspenden normas legales.

Necesidad

-cumple-

(i) Fáctica: Las medidas adoptadas obedecen a una adecuada comprensión de la crisis, en tanto tienen como propósito fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades territoriales como resultado de la crisis derivada del COVID-19.

(ii) Jurídica: Las disposiciones normativas establecidas en la Ley 1530 de 2012, resultaban insuficientes e inadecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

Proporcionalidad

Las medidas adoptadas en el DL 513 no restringen garantías fundamentales al limitarse a regular asuntos relacionados con la operatividad en el flujo de caja del SGR y el fortalecimiento financiero de los territorios para hacer frente a la emergencia.

No discriminación

El DL 513 examen no comporta discriminación alguna fundada en los criterios sospechosos señalados en el artículo 14 de la LEEE, ni imponen tratos diferentes injustificados a sus destinatarios.

118. Ahora bien, en relación con las medidas incorporadas en el DL 513, las cuales están destinadas a dar una acelerada e idónea respuesta a la crisis generada por el COVID-19, la Sala Plena estima oportuno hacer un especial llamado al Gobierno nacional y a los servidores públicos encargados de la gestión contractual y de la ordenación del gasto en las entidades estatales de todo orden, para que en aras de fortalecer la institucionalidad, en el ejercicio de tales facultades se garanticen los fines del Estado y se dé plena observancia a los principios que rigen la función administrativa. Del mismo modo, se resalta la necesidad de garantizar la transparencia y el desarrollo de las competencias de los organismos de control, tales como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, buscando brindar

lineamientos interinstitucionales entre las entidades territoriales, los órganos de planeación y entidades del Gobierno nacional, con el fin de que se haga seguimiento a la ejecución de los recursos provenientes del SGR, particularmente de los que trata este DI 513, para velar por una utilización eficiente y eficaz de los mismos.

119. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 513 de 2020 “[p]or el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, cumple con los requisitos formales y, con los requisitos materiales previstos en la Constitución, en la LEEE y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, con excepción de (i) la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida en el inciso único del artículo 5º; y (ii) el párrafo 2 del artículo 5º; los cuales no satisfacen el juicio de conexidad interna, motivación suficiente y no contradicción específica por lo que serán declarados inexecutable.

120. Por último, la Corte advierte que el artículo 9 del Decreto Legislativo sub examine es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigor el Decreto Legislativo 513 de 2020, a saber, el 2 de abril de 2020, día en que fue publicado en el Diario Oficial. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 9.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

121. La Corte Constitucional, al ejercer el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 513 de 2020 “[p]or el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, verificó que este cumplió los requisitos formales de validez, en la medida en que: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) fue expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020; (iii) se encuentra motivado; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional.

122. En cuanto a los requisitos materiales, la Sala encontró que el Decreto Legislativo 513 de

2020 cumple con dichos requisitos previstos en la Constitución, en la LEEE y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, con excepción de (i) la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida en el inciso único del artículo 5º; y (ii) lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5, las cuales fueron declaradas inexecutable, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(122) Dichas medidas no guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. El Gobierno nacional, en sus consideraciones, no se refirió a la adopción de medidas de carácter tributario, ni demostró en qué medida dichas disposiciones estaban encaminadas a conjurar la crisis derivada de la pandemia COVID-19 (juicio de conexidad).

(122) Asimismo, señaló el tribunal que el Presidente no presentó razones que justificaran las medidas objeto de reproche. Dicha motivación se tornaba fundamental, por cuanto, con la medida se excluye la posibilidad a las entidades territoriales de cobrar el impuesto de alumbrado público, lo que imponía un mayor esfuerzo de motivación para modificar una renta endógena de dichas entidades territoriales (juicio de motivación suficiente).

(122) Finalmente, señaló que la asunción de “costos” del alumbrado público con recursos del Sistema General de Regalías desconoce la autonomía de las entidades territoriales (juicio de no contradicción específica). Lo anterior, no debe entenderse como una prohibición o restricción al financiamiento de proyectos de inversión destinados a la ampliación, mejora, modernización o ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, en la medida en que estaría comprendido como proyectos para el desarrollo social, en los términos del artículo 361 de la Constitución.

III. 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 513 de 2020 “[p]or el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados

con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; con excepción de: (i) la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida en el inciso único del artículo 5º; y (ii) el parágrafo 2 del artículo 5, los cuales se declaran INEXEQUIBLES por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO I -Resumen de intervenciones ante la Corte Constitucional

Interviniente

Fundamento de la intervención

Solicitud

Procurador General de la Nación

El Decreto bajo estudio cumple con los juicios de forma y fondo en su mayor parte, a excepción de las expresiones contenidas en el artículo 5º que facultan a las entidades territoriales para cubrir los costos del alumbrado público con los recursos del SGR.

El Decreto permite al Gobierno nacional dar respuestas efectivas y ágiles a la situación sanitaria a través de medidas de carácter económico que apuntan a realizar los derechos fundamentales a la vida y la salud de la población.

A su vez, las medidas son idóneas para superar los efectos económicos adversos derivados de la crisis, y si bien la legislación ordinaria ya preveía los medios para ejecutar los recursos del SGR, estos no se corresponden con la celeridad que demanda la emergencia.

En este sentido, las nuevas disposiciones del SGR persiguen un fin constitucionalmente legítimo y se valen de medios conducentes para lograr su objetivo, que se traducen en ventajas operativas que permitirán proteger la vida y alimentación de las personas particularmente afectadas por la pandemia.

Sin embargo, el cubrimiento del impuesto de alumbrado público con cargo a los recursos del

SGR es inconstitucional en la medida en que estos recursos están destinados a financiar proyectos de inversión y no gastos de funcionamiento.

Exequibilidad parcial

Presidencia de la República

El Decreto bajo estudio cumple con los requisitos formales y materiales de validez. Las medidas adoptadas se corresponden con la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades territoriales previstas en la fundamentación. Asimismo, se relacionan con el Decreto declaratorio, en tanto generan mecanismos ágiles que permiten atender las necesidades de la población en medio de la pandemia.

De no haberse adoptado las medidas contenidas en el Decreto 513 de 2020, el ciclo de proyectos tardaría hasta 3 meses para su aprobación y 6 más para su ejecución.

Sin la expedición del Decreto bajo estudio, los territorios no podrían afrontar la crisis con la agilidad y el músculo financiero que se requiere. No hay actualmente un medio alternativo que permita adelantar, en los tiempos requeridos, los proyectos de inversión con cargo al SGR. Además, el Decreto prevé mecanismos o salvaguardas que impiden el uso arbitrario de los recursos.

Las medidas del Decreto no limitan o restringen garantías constitucionales, sino que, al contrario, buscan salvaguardar los derechos a la vida, salud, alimentación y servicios públicos.

Las medidas del Decreto no incurren en las prohibiciones previstas para el juicio de arbitrariedad, no contienen medidas discriminatorias por motivo de raza, sexo, religión, origen o pensamiento, ni afectan los derechos intangibles reconocidos en la jurisprudencia.

Exequible

Universidad de Los Andes

El Decreto supera el juicio de exequibilidad material debido a que no restringe el núcleo

esencial de ningún derecho fundamental, sino que, al contrario, promueve los proyectos destinados a conjurar las vulneraciones surgidas a raíz de la crisis; no restringe ni promueve la vulneración de derechos intangibles, y se justifica la priorización de los proyectos relacionados con la crisis, en tanto la normatividad actual no “incentiva” los mecanismos necesarios para superarla.

Exequible

Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado

El objeto del Decreto es agilizar y viabilizar los procesos de aprobación de proyectos de inversión que tengan como fin atender la emergencia.

El Decreto no afecta el ejercicio de derechos humanos o libertades fundamentales, puesto que su principal propósito es agilizar el proceso de aprobación e implementación de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

La norma objeto de estudio no contiene medida alguna que afecte los derechos fundamentales ni aquellos señalados como intangibles por la jurisprudencia constitucional. Se trata de medidas de naturaleza presupuestal necesarias para la realización de un gasto oportuno y eficiente que atienda la emergencia, con una finalidad y temporalidad concretas que impiden el ejercicio arbitrario de tal facultad.

Las medidas adoptadas no contradicen disposición alguna de la CP, por cuanto no hay precepto de esta normatividad que prohíba al Gobierno cambiar la forma de ejecutar los recursos del SGR, en tanto los artículos 360 y 361 se encargan de la distribución y titularidad de estos ingresos, pero no de las reglas para gastarlos. Tampoco se desconocen los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE, puesto que: (i) el Decreto tiene por única finalidad conjurar la crisis; (ii) no afecta la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro Decreto legislativo; ni (iii) desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Tampoco se afectan los postulados constitucionales relacionados con la autonomía de los territorios.

Las medidas son necesarias, pues facilitan la ejecución de los recursos del SGR para atender la emergencia sanitaria y protegen los recursos de los procesos que ya hayan iniciado

ejecución.

El Decreto plantea la suspensión de los requisitos y procedimientos para ejecutar los recursos del SGR y hacer más expedito el procedimiento, lo cual está plenamente justificado en la medida en que es imposible seguir las reglas actuales y realizar gastos inmediatos con cargo a estos rubros en el contexto del covid-19.

Teniendo en cuenta los efectos económicos y sociales del aislamiento preventivo obligatorio, las medidas del Decreto son proporcionales, en tanto no vulneran derechos fundamentales, sino que, al contrario, buscan medios para la efectiva satisfacción de los mismos. De no haberse adoptado estas disposiciones, el ciclo de los proyectos tardaría aproximadamente tres meses solo para su aprobación y hasta seis adicionales para dar inicio a la ejecución.

Exequible

Departamento de Derecho Minero-Energético de la Universidad Externado

El Decreto cumple con los requisitos formales y materiales de exequibilidad.

El articulado se encuentra relacionado con las consideraciones contenidas en su parte motiva sobre el impacto de la crisis en el mínimo vital de las personas, la necesidad de adoptar medidas económicas que respondan a la crisis y el rígido procedimiento de acceso a los recursos de las regalías.

Las medidas adoptadas tienen relación con el Decreto declaratorio, puesto que allí se consignó la necesidad de modificar las disposiciones del SGR para atender los requerimientos en salud presentados en medio de la emergencia. Adicionalmente, el Decreto declaratorio dispuso que el Gobierno quedaría habilitado para adoptar todas las medidas que resultasen necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En tanto la flexibilización y optimización de los trámites de los proyectos de inversión se orienta al desarrollo de proyectos de inversión destinados a mantener condiciones del mínimo vital de las personas, se cumple con el juicio de finalidad. Al respecto, es suficiente explicativo el artículo 5º que explicita las inversiones susceptibles de financiamiento.

El Decreto no suspende o vulnera derechos fundamentales establecidos en la CP o el bloque de constitucionalidad, ni altera el normal funcionamiento de las ramas del poder público. Tampoco se refiere a los derechos intangibles reconocidos en la jurisprudencia constitucional.

Descartando que las medidas del Decreto 513 desconozcan las obligaciones contenidas en algún tratado internacional suscrito por Colombia, se recuerda que, según la sentencia C-253 de 2017, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración en lo que respecta a la destinación de recursos del SGR. De esta manera, en el presente caso el Gobierno hizo uso de la amplia libertad de configuración que tiene sobre el tema, sin desconocer los propósitos generales de destinación señalados en el inciso 1 del artículo 361 de la Constitución Política. Precisamente, los proyectos que se pretenden viabilizar buscan garantizar el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, así como el aumento de la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones de vida de la población.

La flexibilización y optimización de los trámites requeridos para que los entes territoriales accedan a los recursos del SGR se dirige a dotar a las administraciones municipales de herramientas materiales con las que hacer frente a la crisis. La optimización que se busca en el proceso mediante este Decreto no sería posible con una norma de inferior jerarquía, teniendo en cuenta que el ciclo regular se encuentra previsto en la Ley 1530 de 2012.

No se observa cómo la flexibilización en el acceso a unos recursos que requieren las administraciones territoriales no pueda ser proporcional con el fin que se persigue de hacer frente a los efectos causados por la pandemia.

El Decreto bajo estudio es exequible, sin perjuicio de llamar la atención de los entes de control disciplinario y fiscal en cuanto a la ejecución de las medidas que en el se incorporan, de manera que se asegure un uso adecuado de los recursos.

Exequible

Federación Nacional de Departamentos

El Decreto cumple con los requisitos formales y materiales para declarar su exequibilidad.

Existe correspondencia entre la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta de las

entidades territoriales frente a la pandemia, concretamente, a través de la flexibilización de los procesos del SGR.

Las medidas adoptadas no desconocen los límites impuestos por los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad y no discriminación.

Las disposiciones del Decreto no contradicen los tratados internacionales ni la Constitución Política. Básicamente adaptan el trámite de los proyectos de inversión señalados en sus artículos 1º y 7º para agilizar la aprobación y ejecución de los proyectos de inversión.

Con las disposiciones del Decreto 513 de 2020 se optimizan los tiempos de aprobación y ejecución con los recursos del SGR, lo que consecuentemente incrementa la capacidad de las entidades territoriales para hacer frente a la emergencia. Las medidas son necesarias pues optimizan el proceso regular previsto en la Ley 1530 de 2012.

Las medidas contenidas en el Decreto son proporcionales, debido a que no imponen restricciones a derechos fundamentales y su propósito es incrementar la capacidad de reacción de las entidades territoriales frente a la pandemia.

Federación Colombiana de Municipios

Existe conexidad con el Decreto declaratorio, en tanto tiene por objeto flexibilizar reglas en el manejo y uso de los recursos del SGR con el fin de que los entes territoriales logren prevenir, contener y manejar la pandemia en sus territorios de manera eficaz. Lo anterior contribuye a conjurar la crisis, en la medida en que le permite a los alcaldes y gobernadores destinar recursos del SGR de forma ágil y eficiente para mitigar los efectos del virus en sus jurisdicciones. Ello, en tanto existen recursos muy limitados para atender la multiplicidad de obligaciones generadas por la pandemia. Entonces, en caso de ser declarado inexecutable el Decreto, los mandatarios locales quedarían sin recursos para la atención de este flagelo, que incluso ha generado el colapso en los sistemas de salud de países desarrollados.

Exequible

Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa

Las medidas adoptadas por el Gobierno en el Decreto declaratorio y los correspondientes

decretos de desarrollo no tienen en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas. Dicha pretermisión obedece a motivos de odio y discriminación. En consecuencia, el Decreto 417 de 2020 y más de 100 decretos, entre los que se encuentra el Decreto 513 de 2020 deben ser declarados inexecutable.

En caso de no acceder a esta solicitud, se deben establecer, entre otros condicionamientos, (i) la priorización y aprobación de proyectos de agua potable, saneamiento básico, sistemas de energías limpias, vías terciarias, y proyectos de autonomía alimentaria, para el pueblo indígena Yukpa y todas las comunidades indígenas de Colombia; y (ii) abstenerse de realizar una nueva reforma al SGR sin del debido proceso de consulta previa al pueblo indígena Yukpa.

Inexecutable / exequibilidad condicionada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-254/20

Expediente: RE-259

Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo el presente salvamento parcial de voto en relación con la providencia de la referencia, porque considero que la expresión “así como asumir el costo del alumbrado público” contenida en el inciso único del artículo 5, y el párrafo 2 del artículo 5 del Decreto 513 de 2020 eran exequibles. La mayoría de la Sala concluyó que estas disposiciones no satisfacían el juicio de no contradicción específica porque “la asunción de los costos del alumbrado público con recursos del [sistema general de regalías] SGR desconoce la finalidad y destinación de dichos recursos prevista en el artículo 361 superior”. Esto, por tres razones: (i) “si bien la tarifa correspondiente al alumbrado público tiene un componente menor de rentabilidad para el prestador de esta, en esencia se trata de un gasto de funcionamiento”; (ii) no existía ninguna razón que justificara “el cambio de la fuente de financiación del alumbrado público”; y (iii) dicho cambio en la fuente de financiación podría desconocer la autonomía territorial de las

entidades territoriales.

Difiero de esta decisión por los siguientes tres motivos:

1. Los recursos del SGR pueden destinarse a la financiación de la prestación del servicio público no domiciliario de alumbrado público y el servicio público domiciliario de energía eléctrica. El artículo 361 de la Constitución prescribe que los recursos del SGR (en particular los recursos que hacen parte del Fondo de Compensación Regional -FCR-), deben destinarse, entre otros, al “financiamiento de proyectos para el desarrollo social” que tengan “impacto regional o local”. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que los proyectos de inversión que tengan por finalidad garantizar la continua prestación de los servicios públicos, son, por definición, proyectos “para el desarrollo social” con “impacto regional o local”. Por lo tanto, pueden ser financiados con recursos del SGR. En particular, en la Sentencia C-241 de 2020 la Corte sostuvo que los recursos del SGR podían destinarse a la capitalización de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en tanto una operación de esta naturaleza tenía como objeto (i) garantizar la prestación de los servicios públicos; y (ii) una inversión destinada la prestación de los servicios públicos podía ser calificada como una “inversión social”. Considero que, en atención a este precedente, el artículo 5 del Decreto sub examine debió haber sido declarado exequible en su integridad, porque permitía que, en el marco de la emergencia, los recursos del SGR fueran destinados a financiar proyectos de inversión que tuvieran como finalidad (i) garantizar la prestación del servicio público no domiciliario de alumbrado público; y (ii) financiar un porcentaje de la tarifa que los usuarios de menos recursos pagaban por el servicio público domiciliario de energía eléctrica.

2. Los recursos del SGR podían ser destinados a asumir los “costos” del alumbrado público. Lo anterior, por dos razones:

a) La expresión “costos” del alumbrado público incluía todos aquellos costos, gastos e inversiones que permitían garantizar la efectiva prestación del servicio de alumbrado público, no solo los gastos de funcionamiento. El parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto 513 de 2020 tenía como finalidad incentivar que las entidades territoriales no cobraran el impuesto al alumbrado público con el objeto de disminuir la tarifa que los usuarios de bajos recursos pagaban por el servicio de energía eléctrica. Para ello, permitía que estas entidades utilizaran los recursos del SGR para financiar todos los costos, gastos e inversiones a los que

se destinaba el impuesto al alumbrado público. El artículo 350 de la Ley 1819 de 2016 prevé que este impuesto se destina a “la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado”. En estos términos, la expresión “costos” del alumbrado público no podía ser interpretada restrictivamente a partir de su significado literal y contable, como lo hizo la mayoría de la Sala Plena. Por el contrario, esta expresión debía interpretarse a la luz de la finalidad que el parágrafo 2 del artículo 5 Decreto sub examine perseguía (reemplazar la fuente de financiación del alumbrado público) y, en este sentido, comprendía no solo los “gastos de funcionamiento”, sino todos los rubros a los que se destinaba el impuesto al alumbrado público. Estos rubros están destinados a garantizar la efectiva prestación del alumbrado público y, por lo tanto, un proyecto de inversión que tuviera como objeto cubrirlos podía ser financiado con recursos del SGR.

b) En cualquier caso, los recursos del SGR podían ser destinados a financiar únicamente los “gastos de funcionamiento” del servicio de alumbrado público. La Corte Constitucional ha sostenido que los proyectos para el “desarrollo social” (art. 361 CP), que pueden ser fondeados con recursos del SGR, son aquellos que tienen por objeto financiar la “inversión social”. De la misma forma, ha precisado que el término “inversión social” comprende dos rubros: los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión propiamente dichos. A diferencia de lo concluido por la mayoría, el artículo 361 de la Constitución (i) no prescribe que los recursos del SGR sólo pueden ser utilizados para cubrir “gastos de inversión” en el sentido contable del término; y (ii) tampoco prohíbe que los recursos del SGR cubran un porcentaje de los gastos de funcionamiento asociados a un proyecto de inversión para el desarrollo social. En ese sentido, concluyo que la expresión “costos” del alumbrado público era exequible aún si se aceptara que esta solo hacía referencia a gastos de funcionamiento. Esto, porque los gastos de funcionamiento en los que las entidades territoriales incurren en un proyecto de inversión destinado a garantizar la prestación del servicio de alumbrado público están comprendidos dentro del concepto de “inversión social” y, por tanto, podían ser financiados con recursos del SGR.

3. El parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto sub examine no desconocía el principio de autonomía territorial. Primero, esta disposición no afectaba la autonomía financiera de las entidades territoriales dado que no modificaba los elementos esenciales del impuesto al

alumbrado público y tampoco ordenaba la suspensión de su cobro. Por el contrario, únicamente habilitaba a las entidades territoriales a evaluar la viabilidad de financiar los costos de la prestación del servicio de alumbrado público con los recursos del SGR. De otro lado, la eventual decisión de cambiar la fuente de financiación de este servicio público era de las entidades territoriales, no de una entidad del orden nacional y, en cualquier caso, no disminuía sus ingresos. En efecto, si las entidades territoriales decidían no cobrar al usuario el impuesto al alumbrado público, dichos recursos eran reemplazados por los recursos del SGR. Segundo, aun si en gracia de discusión se aceptara que esta norma afectaba en algún grado la autonomía territorial, concluyo que esta afectación era apenas leve y, por lo tanto, proporcionada. Esto, porque la modificación de la fuente de financiación del servicio de alumbrado público era transitoria y perseguía, como expuse, finalidades constitucionalmente imperiosas que la justificaban, a saber: la garantía en la prestación del servicio de alumbrado público y la financiación de un porcentaje de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica de las personas más necesitadas durante la emergencia.

Cordialmente,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado