

Sentencia C-351/20

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

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

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

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

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

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

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

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

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

El artículo 215 de la Constitución Política prescribe, además, que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solo puede declararse “por períodos hasta de treinta días en

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

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

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

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

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

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

El examen formal del decreto implica que la Corte verifique, en su orden, el cumplimiento de tres requisitos básicos: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Asimismo, en los casos en los cuales se hubiere

declarado el estado de emergencia en solo una parte del territorio, la Corte debe examinar que los decretos legislativos no la excedan.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 637 de 2020

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

ESTADO DE EXCEPCION-Faculta al gobierno para modificar el presupuesto

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

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

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

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

El artículo 345 de la Constitución Política prevé el principio de legalidad del presupuesto, según el cual “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado”. Esta disposición constitucional supedita la aplicación de dichas reglas a los “tiempos de paz”, categoría que la jurisprudencia constitucional ha precisado como tiempos de “normalidad institucional”. Contrario sensu, la Corte Constitucional ha insistido en que, en estados de excepción, es decir, tiempos de “anormalidad institucional”, el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio” para “interven[ir] el Presupuesto General de la Nación, (...) con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”. En todo caso, la Corte ha precisado que dicha

modificación del PNG “tiene un alcance apenas instrumental, por cuanto la renta estaba previamente decretada y la fijación de los gastos no puede hacerse sino con estricta sujeción a las finalidades previstas en el decreto mediante el cual se declaró la conmoción”.

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

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

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

Los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 774 de 2020 no satisfacen el juicio de necesidad. La liquidación de la adición al PGN prevista por los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo sub examine supera el juicio de necesidad fáctica, que no el juicio de necesidad jurídica. Lo primero, por cuanto la liquidación de la adición presupuestal efectuada por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo es necesaria para disponer de los recursos destinados a la “inversión social en la clase media vulnerable y trabajadores informales”, en los términos del Decreto Legislativo 568 de 2020. Lo segundo, habida cuenta de que el Gobierno Nacional podía, “en ejercicio de funciones administrativas”, liquidar la referida adición presupuestal. En efecto, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, con fundamento en el artículo 67 del EOP, el Gobierno Nacional podía liquidar la adición al PGN mediante decreto ejecutivo, tal como ha ocurrido en estados de excepción previos. Por lo demás, los decretos de liquidación de adiciones presupuestales están sometidos al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado, en los términos de los artículos 20 de la LEEE y 136 de la Ley 1437 de 2011

Referencia: Expediente RE-320

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual

se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”

Magistrado ponente (E):

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

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

## SENTENCIA

### I. I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 637 de 2020, mediante el cual declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.
2. Por medio de la comunicación de 4 de junio de 2020, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.
3. En la sesión virtual de la Sala Plena de 10 de junio de 2020, el expediente de la referencia fue repartido por sorteo al magistrado Carlos Bernal Pulido.
4. Mediante el auto de 17 de junio de 2020, el magistrado sustanciador avocó la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 774 de 2020 y ordenó la práctica de pruebas. En particular, ofició al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que remitiera el “soporte técnico” del Decreto Legislativo sub examine y respondiera preguntas relativas a asuntos

generales del Decreto, así como respecto de cada uno de los artículos y su anexo.

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

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

6. El siguiente es el texto del Decreto Legislativo 774 de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, publicado en el Diario Oficial 51.334 de 3 de junio de 2020:

#### DECRETO 774 DE 2020

(junio 3)

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

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

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus – COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

Que mediante Resolución 453 del 18 de marzo de 2020, los Ministerios de Salud y Protección Social y de Comercio, Industria y Turismo adoptaron “como medida sanitaria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de videos”.

Que mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19, decretada por medio de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020.

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233

personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020, 21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020, 21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020, 28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 29.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020, 30.493 personas contagiadas al 1 de junio de 2020, 31.833 personas contagiadas al 2 de junio de 2020 y mil nueve (1.009) fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (1) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET [Central European Time Zone] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (11) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos

del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (III) en el reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (IV) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (V) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (VI) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (VII) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (VIII) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (IX) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (X) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (XI) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (XII) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (XIII) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (XIV) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (XV) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (XVI) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (XVII) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (XVIII) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y

169.006 fallecidos, (XIX) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (XX) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (XXI) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (XXII) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (XXIII) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (XXIV) en el reporte número 9 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (XXV) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (XXVI) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (XXVII) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (XXVIII) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (XXIX) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (XXX) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (XXXI) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (XXXII) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (XXXIII) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (XXXIV) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo

coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (XXXV) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (XXXVI) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (XXXVII) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (XXXVIII) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (XXXIX) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287 .399 fallecidos, (XL) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (XLI) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (XLII) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (XLIII) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (XLIV) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (XLV) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (XLVI) en el reporte número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 ;3.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (XLVII) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (XLVIII) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 4.993.470 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (XLIX) en el reporte número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.103.006 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (L) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.204.508 casos del nuevo coronavirus

COVID-19 y 337.687 fallecidos, (LI) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.304.772 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (LII) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (LIII) en el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (LIV) en el reporte número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (LV) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 357.688 fallecidos, (LVI) en el reporte número 131 del 30 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.817.385 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 362.705 fallecidos, (LVII) en el reporte número 132 del 31 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.934.936 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 367.166 fallecidos, (LVIII) en el reporte número 133 del 1 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.057 .853 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 371.166 fallecidos, (LVIX) en el reporte número 134 del 2 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.194.533 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 376.320 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, (1) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (11) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (111) en reporte de fecha 1 de junio de 2020 a las 19:00 GMT-5,-hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 6.140.934 casos, 373.548 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al País por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las medidas generales tenidas en cuenta en el Decreto 637 del 6 de mayo de

2020 para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluyeron las siguientes:

“Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis;

[...]

Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.

[...]

Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de continuar con su actividad comercial e industrial, y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativa en la actividad económica del país”.

Que de acuerdo con los análisis elaborados por la publicación The Economist del 26 de marzo de 2020, titulado “COVID-19 to send almost all G20 countries into a recession”, la economía global se va contraer 2.5%. Asimismo, según el mismo documento, se pronostica que la economía de los Estados Unidos cerrará el año con una contracción del 2.9% y la economía de la Unión Europea con una caída del 6%.

Que el Banco Mundial en el informe titulado “La economía en los tiempos del COVID-19”, de abril de 2020, estimó que el producto interno bruto colombiano caerá en un 2% para el 2020 con ocasión del impacto generado por la emergencia sanitaria.

Que según los datos de la encuesta integrada de hogares (GRIH) – Mercado Laboral del Departamento Nacional de Estadística, revelados el 29 de mayo de 2020, para el mes de abril de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 19,8%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,3%). La tasa global de participación se ubicó en 51,8%, lo que representó una reducción de 10,4 puntos porcentuales frente a abril del 2019 (62,2%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 41,6%, presentando una disminución de 14,2 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (55,8%).

Que según el mismo documento, la tasa de desempleo en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 23,5%, lo que representó un aumento de 12,4 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (11,1%). La tasa global de participación se ubicó en 53,8%, lo que significó una reducción de 11,4 puntos porcentuales frente a abril del 2019 (65,2%). Entre tanto, la tasa de ocupación fue 41,2%, lo que representó una disminución de 16,7 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (57,9%).

Que desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidencia que todos los sectores redujeron el número de ocupados a excepción al de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos.

Variación de Ocupados por sector económico para el trimestre febrero-abril cifras en miles  
Fuente Departamento Nacional de Estadística DANE

Rama de actividad económica

2019

2020

Variación

Comercio y reparación de vehículos

4.170

3.661

-509

Industrias manufactureras

2.624

-481

Actividades artística, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios

2.107

1.660

-447

Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana

2.556

2.271

-285

Construcción

1.434

1.258

-176

Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca

3.318

3.201

-117

## Alojamiento y servicios de comida

1.519

1.481

-110

## Transporte y almacenamiento

1.581

1.485

-96

## Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos

1.347

1.268

-79

## Información y comunicaciones

357

306

-51

## Actividades inmobiliarias

258

217

-41

Actividades financieras y de seguros

332

297

-35

Explotación de minas y canteras

182

-5

No informa

0

16

16

Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos

170

-246

76

Ocupados total Nacional

22.027

19.687

-2.340

Que, en este contexto, el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha

conllevado a la disminución de 5.4 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde casa, de otorgar vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que la adopción de medidas autorizadas por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del País. En este sentido, en sus considerandos se indica lo siguiente: “Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se debe autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias”.

Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 resolvió adoptar “mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

Que mediante el Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020 “Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”, se dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Impuesto solidario por el COVID 19. A partir del primero (01) de mayo de 2020 y hasta el treinta (31) de julio de 2020, créase con destinación específica para inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales el impuesto solidario por el COVID 19, por el pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios de diez millones de pesos (10.000.000) o más de los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, por el pago o abono en cuenta mensual periódico de los honorarios de las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vinculados a las entidades del Estado de diez millones de pesos (10.000.000) o más; y por el pago o abono en cuenta mensual periódico de la mesada

pensional de las megapensiones de los pensionados de diez millones de pesos (10.000.000) o más, que será trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020”.

Que el artículo 345 de la Constitución Política consagra lo siguiente: “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

Que, por lo anterior, se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19.

Que de conformidad con el documento titulado “INFORME DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SOBRE LA SOLICITUD DEL NUMERAL 3.2 DEL ORDINAL TERCERO DEL AUTO DE PRUEBAS DEL 8 DE MAYO DE 2020 – EXP. RE- 293, OFICIO N° OPC 568/20 (DECRETO LEGISLATIVO 568 DE 2020)” de fecha 19 de mayo de 2020, suscrito digitalmente por el director general de política macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual fuera remitido a la honorable Corte Constitucional el 19 de mayo de 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto del 8 de mayo de 2020, expediente RE – 293, por concepto del impuesto solidario por el COVID-19 “Se estimó un recaudo de \$287 mil millones (mm), de los cuales \$150,7mm provienen de servidores públicos, \$42,1mm de personas naturales con contratos de prestación de servicios y \$94,2mm de pensionados. Este estimativo no incluye los aportes voluntarios”.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 10 del Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020 los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 deben ser trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, creado mediante el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020.

Que para efectos de concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno nacional busca implementar para conjurar la grave crisis ocasionada por la Pandemia COVID – 19, se hace necesario aprobar créditos adicionales y realizar traslados, distribuciones,

modificaciones y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación del 2020, en el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional mediante el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto, el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019.

Que como consecuencia de lo anterior es necesario modificar la Ley 2008 de 2019, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020”, con el fin de atender los gastos ocasionados por las medidas requeridas para atender el estado de excepción.

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

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

| CONCEPTO                              | VALOR           |
|---------------------------------------|-----------------|
| I – INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 287,000.000.000 |
| 6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN     | 287,000.000.000 |

|               |                 |
|---------------|-----------------|
| TOTAL ADICIÓN | 287,000.000.000 |
|---------------|-----------------|

ARTÍCULO 2. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

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

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

SECCIÓN: 1301

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

|                                     |                 |
|-------------------------------------|-----------------|
| A. A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO | 287,000.000.000 |
| 287,000.000.000                     |                 |

|                       |                 |
|-----------------------|-----------------|
| TOTAL ADICIÓN SECCIÓN | 287,000.000.000 |
| 287,000.000.000       |                 |

|               |                 |                 |
|---------------|-----------------|-----------------|
| TOTAL ADICIÓN | 287,000.000.000 | 287,000.000.000 |
|---------------|-----------------|-----------------|

ARTÍCULO 3. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE

CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), según el siguiente detalle:

#### RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

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

| CONCEPTO                              | VALOR           |
|---------------------------------------|-----------------|
| I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 287,000.000.000 |
| TOTAL ADICIÓN                         | 287,000.000.000 |

ARTÍCULO 4. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$287,000.000.000), según el siguiente detalle:

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

| CTA   | SUBC | CONCEPTO | APORTE   | RECURSOS |
|-------|------|----------|----------|----------|
| TOTAL |      |          |          |          |
| PROG  | SUBP |          | NACIONAL | PROPIOS  |

SECCIÓN: 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

|                                  |                 |
|----------------------------------|-----------------|
| A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO | 287,000.000.000 |
| 287,000.000.000                  |                 |

|                       |                 |
|-----------------------|-----------------|
| TOTAL ADICIÓN SECCIÓN | 287,000.000.000 |
| 287,000.000.000       |                 |

|               |                 |                 |
|---------------|-----------------|-----------------|
| TOTAL ADICIÓN | 287,000.000.000 | 287,000.000.000 |
|---------------|-----------------|-----------------|

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 3 días del mes de junio de 2020.

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

Anexo del Decreto “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

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

Pesos

| CONCEPTOS                                              | TOTAL           |
|--------------------------------------------------------|-----------------|
| I – INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL                  | 287,000,000,000 |
| 6.0 FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN                     | 287,000,000,000 |
| NUMERAL 0081 FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS – FOME | 287,000,000,000 |

|               |                 |
|---------------|-----------------|
| TOTAL ADICIÓN | 287,000,000,000 |
|---------------|-----------------|

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA

PROG

SUBC

SUBP

OBJG

PROY

ORD

SPRY

REC

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCIÓN: 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

|                       |                 |                 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|
| TOTAL ADICIÓN SECCIÓN | 287,000.000,000 | 287,000.000,000 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|

|                      |                 |                 |
|----------------------|-----------------|-----------------|
| A. A. FUNCIONAMIENTO | 287,000.000,000 | 287,000.000,000 |
|----------------------|-----------------|-----------------|

UNIDAD: 130101

|                 |                 |                 |
|-----------------|-----------------|-----------------|
| GESTIÓN GENERAL | 287,000,000,000 | 287,000.000,000 |
|-----------------|-----------------|-----------------|

|                 |                |                 |
|-----------------|----------------|-----------------|
| 03              | TRANSFERENCIAS | 287,000.000,000 |
| 287,000.000,000 |                |                 |

CORRIENTES

|                 |    |                 |                 |
|-----------------|----|-----------------|-----------------|
| 03              | 03 | A ENTIDADES DEL | 287,000.000,000 |
| 287,000.000,000 |    |                 |                 |

GOBIERNO

|                 |    |    |                   |
|-----------------|----|----|-------------------|
| 03              | 03 | 01 | A ORGANOS DEL PGN |
| 287,000.000,000 |    |    | 287,000.000,000   |

|                 |    |    |     |                        |
|-----------------|----|----|-----|------------------------|
| 03              | 03 | 01 | 082 | FONDO DE MITIGACIÓN DE |
| 287,000.000,000 |    |    |     | 287,000.000,000        |

EMERGENCIAS -FOME

|    |                     |                 |                 |
|----|---------------------|-----------------|-----------------|
| 54 | FONDO ESPECIAL FOME | 287,000.000,000 | 287,000.000,000 |
|----|---------------------|-----------------|-----------------|

|                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| TOTAL ADICIÓN   | 287,000.000,000 |
| 287,000.000,000 |                 |

## 2. Intervenciones

7. La Corte Constitucional recibió cuatro escritos de intervenciones en el presente asunto. Tres solicitan la exequibilidad del Decreto Legislativo 774 de 2020 y uno, su inexequibilidad. Los intervinientes y sus solicitudes se sintetizan en el siguiente cuadro:

Intervenciones ciudadanas

Interviniente

Objeto y alcance de la intervención

Solicitud

Presidencia de la República

Conforme al Decreto 637 de 2020, “es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con los recursos que se esperan obtener del impuesto solidario y del aporte solidario voluntario hasta por \$287 mil millones de pesos”, con el fin de “permitir la ejecución de los recursos recaudados”. Esto, en la medida en que dichos recursos están destinados para “financiar, por medio del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, medidas encaminadas a conjurar la crisis y a mitigar sus efectos”. En efecto, “el impuesto solidario por el COVID-19 [tiene] destinación específica para la inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales”, según lo previsto por el Decreto Legislativo 568 de 2020. Por lo demás, el interviniente sostuvo que el Decreto Legislativo sub examine cumple con “los requisitos formales y materiales de constitucionalidad”.

Exequibilidad

Departamento Nacional de Planeación

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

Exequibilidad

Universidad Externado de Colombia

El Decreto Legislativo 774 de 2020 “es instrumental en la medida que busca incorporar al presupuesto general de la Nación y puntualmente al FOME, los ingresos provenientes del recaudo del impuesto solidario por Covid 19, para así poder ejecutarlos”. En este sentido, concluyó que: (i) “es claro que no limita directamente el ejercicio de derechos fundamentales” y (ii) no “impon[en] trato discriminatorio alguno”. Además, sostuvo que es “necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir recursos que serán necesarios para poder implementar medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos (...) con el fin de contrarrestar la

afectación de la estabilidad económica y social que ha surgido con esta emergencia sanitaria”.

Exequibilidad

Universidad de Cartagena

Advirtió que el Decreto Legislativo 774 de 2020, “en sus apartes considerativos, expone como fundamento de la adición presupuestal el hecho de existir recursos disponibles recaudados con ocasión al impuesto solidario por el Covid 19 creado por el Decreto Legislativo 568 de 2020”. A juicio del interviniente, el Decreto Legislativo 568 es inconstitucional y, en consecuencia, el Decreto Legislativo 774 de 2020 debe ser declarado inexecutable.

Inexecutableidad

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

8. Mediante escrito de 23 de julio de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó “declarar executable el Decreto Legislativo 774 de 2020”. Esto, por cuanto, en su criterio, el Decreto Legislativo sub examine cumple con los requisitos formales y materiales exigidos para la expedición de los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política.

9. En relación con los requisitos formales, el Procurador General de la Nación afirmó que el Decreto Legislativo sub judice: (i) “está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros”; (ii) “señala expresamente los hechos que motivaron su expedición, así como las principales razones que justifican la adición y liquidación del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020” y (iii) se expidió durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 de 2020. Por lo demás, sostuvo que, aunque “no es propiamente un requisito formal”, el Decreto Legislativo 774 de 2020 “fue remitido a la Corte el 4 de junio de 2020, esto es, al día siguiente de su expedición”.

10. Respecto de los requisitos materiales, el Procurador General de la Nación resaltó que el Decreto Legislativo sub judice satisface los juicios de: (i) conexidad material, porque “los

asuntos regulados en el Decreto 774 de 2020 guardan una relación directa con”: (a) “las razones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia” y (b) “las consideraciones que motivaron su propia expedición”; (ii) ausencia de arbitrariedad, por cuanto “no contiene medidas que impliquen la restricción de los derechos fundamentales”; (iii) juicio de intangibilidad, debido a que “no afectan los derechos intangibles, por el contrario, están dirigidas a apropiar recursos económicos para asegurar condiciones necesarias de atención en salud y mitigar los efectos negativos que la pandemia ha generado sobre en el sistema de salud, el empleo y la economía” y (iv) no contradicción específica, habida cuenta de que “no se evidencia ninguna contradicción entre el Decreto 774 de 2020, la Constitución Política y los tratados internacionales”, sino que, por el contrario, “respeta el principio de legalidad del presupuesto (art. 345 C.P.) y desarrolla los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto que facultan al Gobierno para realizar créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación”. Asimismo, el Ministerio Público enfatizó en que “estas operaciones y su liquidación dentro del mismo decreto no desconocen la Constitución, pues (...) es razonable que en contextos de excepción la potestad de realizar traslados presupuestales, normalmente en cabeza del Congreso de la República, vaya acompañada en el mismo acto de la liquidación correspondiente”.

11. De igual forma, el Procurador General de la Nación concluyó que el Decreto Legislativo sub examine cumple con los juicios de: (v) finalidad, por cuanto “establece que las medidas de adición y liquidación presupuestal buscan conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia COVID - 19”; (vi) motivación suficiente, porque “el Gobierno Nacional explicó debidamente la necesidad de realizar modificaciones en el Presupuesto General de la Nación”; (vii) necesidad, habida cuenta de que (a) “la crisis generada por la propagación del coronavirus COVID-19 exige la adopción de medidas presupuestales, pues se necesitan recursos adicionales a los previstos en el Presupuesto General de la Nación aprobado por el Congreso de la República para la presente vigencia fiscal” y (b) “corresponde al legislador realizar modificaciones y adiciones al Presupuesto General de la Nación (arts. 345, 346 y 347 C.P.), razón por la cual el Presidente de la República no tiene competencias normativas ordinarias para intervenir en el Presupuesto General de la Nación”; (viii) incompatibilidad, por cuanto “las modificaciones que incorpora el Decreto 774 de 2020 al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 se encuentran justificadas por la contingencia de la propagación COVID-19”; (ix) proporcionalidad, dado que “la medida en que no contiene limitaciones a los derechos constitucionales y en todo caso responde razonablemente a los

hechos que dieron lugar a la crisis” y, por último, (x) no discriminación, habida cuenta de que “los textos normativos examinados no contienen criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”.

## . CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para ejercer control de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 774 de 2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política.

### 2. Problema jurídico y metodología

13. Problema jurídico. Corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 774 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución, la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional?

14. Metodología. Para resolver el problema jurídico, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología: (i) caracterizará los estados de excepción y, en particular, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) determinará el alcance del control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos; (iii) sintetizará la declaratoria de los Estados de Emergencia efectuada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020; (iv) explicará el contenido del Decreto Legislativo 568 de 2020; (v) reiterará su jurisprudencia sobre la facultad del Gobierno Nacional para modificar el Presupuesto General de la Nación (en adelante, PGN) en el marco del Estado de Emergencia; (vi) verificará si el Decreto Legislativo 774 de 2020 cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición y, por último, (vii) examinará si el referido Decreto Legislativo supera los juicios materiales de constitucionalidad.

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

15. La Corte Constitucional ha definido la naturaleza y el alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, previsto por el artículo 215 de la Constitución Política. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado las fuentes, los criterios y los

estándares que se deben tener en cuenta en el marco del control de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera su jurisprudencia sobre la materia, con el propósito de aplicarla en el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 774 de 2020.

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

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

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

20. A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos por los artículos 212 y 213 ibidem que: (i) perturben o

amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

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

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

23. El artículo 215 de la Constitución Política prescribe, además, que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solo puede declararse “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que, en el marco del Estado de Emergencia, los decretos legislativos tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii)

firmados por el Presidente y todos los Ministros, así como (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, tales decretos (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán, de forma transitoria, crear nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

24. Por último, el referido artículo 215 prevé que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual el Presidente ejercerá las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. Este mismo artículo instituye que, en el marco del estado de emergencia, el Congreso: (i) examinará, hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y la oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar, los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales, y (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

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

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

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

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

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

29. El examen material comprende varios escrutinios que, como lo ha señalado la Corte, son expresión de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal de esta Corte evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. En particular, la Corte Constitucional ha sostenido que los Decretos Legislativos deben superar los siguientes juicios de constitucionalidad: (i) finalidad, (ii) conexidad material, (iii) motivación suficiente, (iv) ausencia de arbitrariedad, (v) intangibilidad, (vi) no contradicción específica, (vii) incompatibilidad, (viii) necesidad, (ix) proporcionalidad y (x) no discriminación. El contenido de estos juicios se presentará en la sección correspondiente al

examen material de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 774 de 2020.

## 5. Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarados por medio de los Decretos 417 y 637 de 2020

30. Declaratoria del primer Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho declararon el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, “en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”. Esto, con fundamento en razones (i) de salud pública, derivadas de la pandemia causada por el nuevo coronavirus, y (ii) económicas, habida cuenta de las consecuencias adversas generadas por la implementación del aislamiento preventivo obligatorio como medida para contrarrestar la emergencia sanitaria. Asimismo, el Gobierno Nacional argumentó que dichas circunstancias “constituye[ron] una grave afectación al orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica y Social” y que “los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, (...) han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía”. Por medio de la sentencia C-145 de 2020, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 417 de 2020.

31. Declaratoria del segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Mediante el Decreto 637 de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho declararon, por segunda vez, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica “en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”. Asimismo, dispusieron que el Gobierno Nacional adoptaría, mediante decretos legislativos: (i) “las medidas anunciadas en [su] parte considerativa”, (ii) “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” y (iii) “las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

32. Fundamentos de la declaratoria del segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El Presidente de la República y los ministros del despacho fundamentaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en que los efectos de “la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” en la economía y en la salud pública “han sido mucho más gravosos de lo que inicialmente se podía prever”. Esto, debido a “la

necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial” y, por consiguiente, la “disminución significativa en la actividad económica del país”. Al respecto, el Gobierno Nacional expuso que el aislamiento obligatorio ha limitado, “en un porcentaje superior al 27%, la actividad productiva del país” y que no “tiene certeza de cuándo puede ser levantad[a]” dicha medida. Esto genera “una crisis laboral impensable e inimaginable” que se refleja, entre otros indicadores, en el porcentaje de desempleo “más alto de la última década”.

33. Medidas anunciadas por el Decreto 637 de 2020. El Gobierno Nacional manifestó la necesidad de adoptar “medidas extraordinarias” para “conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”. Tales medidas son: (i) “efectuar las operaciones presupuestales”; (ii) focalizar los “recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población [más vulnerable]”; (iii) “condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias y financieras”; (iv) contribuir al “financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores”; (v) “autorizar al Gobierno Nacional [para] realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias, entre otras, en favor de los beneficiarios de los programas” sociales del Estado y (vi) modificar el “uso y destino de las contribuciones y transferencias derivados” de los contratos financieros, entre otras.

34. Declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 637 de 2020. Mediante la sentencia C-307 de 2020, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 637 de 2020. En esta decisión, la Corte constató que el referido Decreto cumplió con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia para su expedición. La Corte Constitucional verificó que el Decreto 637 de 2020 (i) fue suscrito por el Presidente de la República y los ministros del gabinete; (ii) fue motivado de forma adecuada, (iii) determinó el ámbito temporal y territorial de su aplicación, (iv) no exigía convocar al Congreso y (v) se notificó a la OEA y a la ONU. Además, la Sala Plena resaltó que el Gobierno Nacional remitió el Decreto Legislativo de forma oportuna para su revisión por parte de la Corte. De igual forma, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 637 de 2020 satisfizo los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia.

6. Finalidad y contenido del Decreto Legislativo 568 de 15 de abril de 2020

35. Finalidad. Con fundamento en el Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República y los ministros de despacho expidieron el Decreto Legislativo 568 de 2020, “[p]or el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”. Este Decreto Legislativo tiene por objeto “generar nuevas fuentes de recursos para apoyar a la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes y, para paliar los efectos humanitarios y económicos de la calamidad pública acaecida como consecuencia del coronavirus COVID-19”, en desarrollo de lo previsto por el Decreto 417 de 2020. Esto, en la medida en que “los recursos que el Gobierno nacional ha destinado para atender la calamidad pública acaecida por el coronavirus COVID-19 resultan insuficientes” y, por tanto, “es necesario habilitar nuevas fuentes de recursos habida cuenta de la magnitud de la crisis acaecida por el coronavirus COVID-19 y la insuficiencia de los recursos económicos disponibles”.

36. Contenido. El Decreto Legislativo 568 de 2020 contiene cuatro medidas. Primero, crea “el impuesto solidario por el COVID 19”, por el pago o abono en cuenta mensual periódico de (i) los “salarios de diez millones de pesos (...) o más de los servidores públicos”, (ii) los “honorarios de las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vinculados a las entidades del Estado de diez millones de pesos (...) o más” y (iii) las mesadas pensionales de “de diez millones de pesos (...) o más”. Segundo, autoriza a “los servidores públicos (...), y las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública con salarios y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos” para “efectuar un aporte mensual solidario voluntario por el COVID 19 con destino al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”. Tercero, ordena que “la administración y recaudo”, así como del aporte solidario voluntario, “est[é] a cargo de la (...) DIAN”. Por último, dispone que los recursos recaudados por el impuesto solidario y el aporte solidario voluntario “se[an] trasladado[s] al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”.

37. Mediante la sentencia C-293 de 2020, la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 1 a 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, relativos al “Impuesto solidario por el COVID 19”, y declaró ajustados a la Constitución los artículos 9 a 14, relacionados con el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19” y la vigencia del decreto. Por disposición expresa de la referida sentencia, la decisión de inexecutable tiene “efectos retroactivos” y, en consecuencia, “los dineros que los sujetos pasivos del impuesto han cancelado se

entenderán como abono del impuesto de renta para la vigencia 2020, y que deberá liquidarse y pagarse en 2021”. En estos términos, la referida declaratoria de inexecutable no implica la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 774 de 2020. Esto, por cuanto, el remedio dispuesto por la Corte en relación con la inconstitucionalidad del “Impuesto solidario por el COVID 19” surtirá efectos en el recaudo y en el correspondiente PGN del año 2021, sin afectar, en manera alguna, la adición presupuestal prevista por el Decreto Legislativo sub judice con los recursos recaudados al PGN del año 2020, entre otras razones, porque para compensar a los contribuyentes del impuesto solidario no es necesario disponer de los recursos objeto de la adición presupuestal.

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

38. Facultad del Gobierno Nacional para efectuar operaciones presupuestales en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El artículo 345 de la Constitución Política prevé el principio de legalidad del presupuesto, según el cual “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado”. Esta disposición constitucional supedita la aplicación de dichas reglas a los “tiempos de paz”, categoría que la jurisprudencia constitucional ha precisado como tiempos de “normalidad institucional”. Contrario sensu, la Corte Constitucional ha sostenido que, en estados de excepción, es decir, tiempos de “anormalidad institucional”, el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio” para “interven[ir] el Presupuesto General de la Nación, (...) con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”. En todo caso, la Corte ha precisado que dicha modificación del PNG “tiene un alcance apenas instrumental, por cuanto la renta estaba previamente decretada y la fijación de los gastos no puede hacerse sino con estricta sujeción a las finalidades previstas en el decreto mediante el cual se declaró la conmoción”.

39. La Corte Constitucional ha reconocido que el procedimiento aplicable para ejecutar dichas operaciones presupuestales es el previsto por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta Ley “contiene previsiones normativas (...) que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto, en especial el de legalidad”. El artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante, EOP) “dispone que corresponde al propio Gobierno señalar los términos en los

que se efectuarán los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”. En este sentido, el Gobierno Nacional tiene la facultad para disponer los términos en los cuales efectuarán las operaciones presupuestales allí previstas, esto es, hacer efectivas las operaciones necesarias para disponer de los “recursos para la superación del estado de excepción”. Por su parte, el artículo 67 del EOP prevé la competencia del Gobierno Nacional para “dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación”, necesaria para la ejecución de la adición presupuestal realizada en los términos del artículo 83 del EOP.

40. Adiciones al Presupuesto General de la Nación en estados de excepción. El artículo 80 del EOP prevé el procedimiento ordinario para que el Gobierno Nacional adicione el PNG en tiempos de normalidad institucional. En tal supuesto, cuando “sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión”, el Gobierno Nacional deberá presentar ante el Congreso “proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto”. Por su parte, el artículo 83 del EOP prevé el procedimiento para efectuar dichas adiciones en el marco de los estados de excepción. En particular, el citado artículo dispone que el Gobierno Nacional podrá efectuar “créditos adicionales” al PNG, “en los términos que este señale”. Al respecto, esta Corte ha precisado que “los créditos adicionales son aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del Presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste”. Por tanto, en el marco de los estados de excepción, si “el Gobierno necesita (...) crear nuevas [apropriaciones fiscales] o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales”. En otras palabras, las “adiciones comportan la identificación de nuevas rentas que, en la misma proporción, se incorporan al presupuesto”.

41. Liquidación del Presupuesto General de la Nación en estados de excepción. Pese a que la Constitución Política no se refirió al acto de liquidación del PGN o de sus modificaciones, el artículo 67 del EOP reguló esta operación presupuestal y otorgó al Gobierno Nacional la competencia para llevarla a cabo. Esta asignación competencial se fundamenta en que “la liquidación del presupuesto es una labor de técnica” y el Gobierno Nacional tiene la información necesaria para precisar el “detalle del gasto”. Al respecto, esta Corte ha sostenido que, en tiempos de normalidad institucional, el acto de liquidación presupuestal es

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

#### 8. Examen formal del Decreto Legislativo 774 de 2020

42. El Decreto Legislativo 774 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 Política y en la LEEE para su expedición. En concreto, el referido Decreto Legislativo fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros. Además, este Decreto fue dictado “en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. En particular, fue proferido el 3 de junio de 2020, es decir, durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el referido Decreto Legislativo 637 de 2020. De igual forma, la Sala advierte que el estado de excepción fue declarado en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo sub examine se ocupa de modificar el PGN, el cual tiene vocación de ser aplicado a nivel nacional.

43. Por último, la Sala concluye que el Decreto Legislativo sub judice cuenta con la correspondiente motivación. Esto, por cuanto, en sus considerandos, el Gobierno Nacional expuso las razones fácticas y jurídicas que justifican la adición y la liquidación del PGN dispuestas por el referido Decreto Legislativo. En concreto, manifestó que “se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19”. Asimismo, identificaron los fundamentos jurídicos –legales y jurisprudenciales– de su competencia para adicionar y liquidar el PGN. En el caso particular de la liquidación, los considerandos hacen referencia al artículo 67 del EOP, que “faculta al Gobierno para dictar el Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, y prevé que el decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto”.

## 9. Examen material del Decreto Legislativo 774 de 2020

44. El Decreto Legislativo 774 de 2020 contiene 6 artículos. Los artículos 1 y 2 prevén la adición de \$287.000'000.000 al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y al Presupuesto de Gastos del PGN, respectivamente; los artículos 3 y 4 liquidan tales adiciones presupuestales; el artículo 5 integra “un anexo que contiene el detalle del gasto”; y, por último, el artículo 6 estipula que el Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación. Habida cuenta de que los cinco primeros artículos tienen por objeto efectuar las operaciones presupuestales tendientes a la “inclu[sión de] los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19”, la Sala llevará a cabo el examen material de estos artículos de forma conjunta, salvo en el juicio de necesidad. De igual forma, dado que el artículo 6 se limita a fijar la vigencia del Decreto Legislativo, la Sala analizará su contenido tras realizar el examen de los primeros artículos.

### i. (i) Juicio de finalidad

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

46. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 774 de 2020 tienen por finalidad impedir la extensión de los efectos de la crisis. En el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica declarado por medio del Decreto Legislativo 637 de 2020, el Presidente de la República y los ministros del despacho expidieron el Decreto Legislativo 774 de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación”. Este Decreto Legislativo lleva a cabo operaciones presupuestales necesarias para incluir en el PGN “los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19”, previsto por el Decreto Legislativo 568 de 2020, a saber: (i) adicionar al PGN los recursos estimados por el recaudo del “Impuesto solidario por el COVID 19” y el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19” y (ii) liquidar dicha adición.

47. En particular, las referidas medidas de adición y liquidación presupuestal concretan el

traslado de “los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 (...) al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”. Esto, en los términos previstos por los artículos 1, 7 y 10, del Decreto Legislativo 568 de 2020. Dicha adición “tendrá destinación específica para inversión social con destino a la clase media vulnerable y trabajadores informales, conforme con lo previsto en el numeral 2º del artículo 359 de la Constitución Política”, en el marco de la emergencia. En tales términos, la adición presupuestal y la liquidación previstas por el Decreto Legislativo sub judice tienen por finalidad la “inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales –incluyendo su destinación al programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual de que trata el Decreto Legislativo 770 del 3 de junio de 2020–, con el propósito de contribuir a mitigar los efectos humanitarios y económicos de la calamidad pública acaecida”.

48. En consecuencia, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface el juicio de finalidad, por cuanto adopta medidas directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos. En particular, los recursos objeto de adición y liquidación “deben ser trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”, para que sea posible “concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno nacional busca implementar para conjurar la grave crisis ocasionada por la Pandemia COVID-19”. Es decir, el Decreto Legislativo sub examine tiene como fin permitir la ejecución de las medidas previstas por el Decreto Legislativo 568 de 2020, que, en últimas, buscan “generar nuevas fuentes de recursos para apoyar a la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes y, para paliar los efectos humanitarios y económicos, de la calamidad pública acaecida como consecuencia del coronavirus COVID-19”.

#### ( ) Juicio de conexidad

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

emergencia. En estos términos, la Sala procederá a verificar si las medidas dispuestas por el Decreto Legislativo sub examine satisfacen el juicio de conexidad material.

50. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad interna. Esto, habida cuenta de la relación directa y específica que existe entre la adición presupuestal y la liquidación con las consideraciones del Decreto Legislativo sub examine. En efecto, la Corte verifica que los considerandos del Decreto Legislativo se refirieron a: (i) “la grave crisis ocasionada por la Pandemia COVID – 19”; (ii) la necesidad de “adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19”; (iii) que “de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 10 del Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020, los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 deben ser trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME” (el primero de los artículos, relacionado con el “Impuesto solidario por el COVID 19” y el segundo con el “Recaudo y traslado del Aporte Solidario voluntario por el COVID 19”) y, por último, (iv) las facultades del Gobierno Nacional para efectuar adiciones presupuestales y llevar a cabo su correspondiente liquidación, según lo previsto por el EOP. En estos términos, la adición al PGN prevista por el Decreto Legislativo 774 de 2020 y su correspondiente liquidación guardan relación concreta con las consideraciones del mismo.

51. Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad externa. Lo anterior, por cuanto existe un vínculo entre la adición presupuestal y la liquidación dispuestas por el Decreto Legislativo sub examine y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia mediante el Decreto Legislativo 637 de 2020. En efecto, las medidas previstas tienen relación directa con los motivos reconocidos de forma expresa por el Decreto Legislativo 637 de 2020, en particular, con la urgencia de “autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias” para “dar aplicación a las medidas adoptadas” en el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica. En estos términos, “sin la incorporación de estos recursos al [PGN] no sería posible realizar la inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales con el ingreso establecido por el Decreto Legislativo 568 de 2020”. Así, la adición presupuestal y la liquidación necesaria para su “correcta ejecución” tienen conexidad directa y específica con el objetivo de “adicionar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020, con el fin de incluir los recursos que se estiman se

recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19” y el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19”. Esto, por cuanto constituyen “operaciones presupuestales necesarias” para llevar a cabo una de las medidas previstas por el Gobierno Nacional “para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

52. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena concluye que el Decreto Legislativo 774 de 2020 supera el juicio de conexidad material. De un lado, las medidas previstas por el Decreto Legislativo satisfacen el juicio de conexidad interna, habida cuenta de que “en [su] parte motiva (...) se consignan los argumentos que tienen relación directa con la medida adoptada”. De otro lado, estas medidas satisfacen el juicio de conexidad externa, toda vez que “efectua[n] las operaciones presupuestales que resulten necesarias” para “dar aplicación a las medidas adoptadas” por el Gobierno Nacional, en los términos de los Decretos Legislativos 637 y 568 de 2020. Esto, con la finalidad de “tomar medidas de carácter tributario para la obtención de recursos que permitan afrontar la crisis económica que conlleva esta pandemia (...) con destinación específica a la inversión social en la clase media vulnerable y los trabajadores informales” y, de esta forma, “mitigar los efectos humanitarios y económicos, de la calamidad pública acaecida como consecuencia del coronavirus COVID-19”, con énfasis “en aquellos que aún no han sido beneficiarios de las ayudas del Estado”.

#### ( ) Juicio de motivación suficiente

53. En este juicio, la Corte debe determinar si, además de que el decreto contiene sus fundamentos, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Esta motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, pero sobre todo a aquellas que limitan derechos constitucionales. Esto, por cuanto el artículo 8 de la LEEE instituye que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”. El control de constitucionalidad sobre el juicio de motivación suficiente implica entonces que la Corte verifique, de un lado, el tipo de medidas adoptadas por el Decreto Legislativo y, de otro lado, el estándar aplicable para su control.

54. El Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface el juicio de motivación suficiente. La Sala constata que las medidas satisfacen este juicio, habida cuenta de que el Presidente de la

República y los ministros del despacho enunciaron los fundamentos normativos que justifican la adopción de la adición presupuestal y su respectiva liquidación. En efecto, el Gobierno Nacional justificó las medidas adoptadas en la necesidad de “aprobar créditos adicionales” al PGN. A su vez, enunció las disposiciones legales que lo facultan para efectuar la adición presupuestal y llevar a cabo el acto de liquidación presupuestal, acompañada del anexo con “el detalle del gasto”. Además, el Gobierno Nacional (i) resaltó la necesidad de adicionar el PGN “con el fin de incluir los recursos que se estiman se recaudarán en virtud del impuesto solidario por el COVID-19” y (ii) especificó el detalle del gasto del dinero adicionado, esto es, que será “trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”, “de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 10 del Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020”, el primero relacionado con el recaudo del “Impuesto solidario por el COVID 19” y el segundo con el “Recaudo y traslado del Aporte Solidario voluntario por el COVID 19”.

55. En conclusión, la Sala constata que el Decreto Legislativo 774 de 2020 cumplió los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para superar el juicio de motivación suficiente. Esto, por cuanto el Gobierno Nacional enunció con suficiencia los fundamentos legales que sustentan la adición y liquidación de los recursos recaudados por concepto del impuesto solidario previsto por el Decreto Legislativo 568 de 2020 al PGN. Tales recursos “serán destinados a la inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales”.

( ) Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad

56. En el juicio de ausencia de arbitrariedad, la Corte comprueba que el decreto legislativo no disponga medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Por su parte, el juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución Política, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

57. La Sala constata que el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad. Lo primero, porque la Corte Constitucional verifica que las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo sub examine: (i) no suspenden o

vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, por último, (iii) no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Lo segundo, por cuanto el Decreto Legislativo sub judice no afecta aquellos derechos que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, han sido considerados como intangibles ni los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

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

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

#### ( ) Juicio de necesidad

60. Este juicio está previsto por el artículo 11 de la LEEE. Por medio de este juicio, la Corte verifica que las medidas que se adopten en el Decreto Legislativo sean indispensables para lograr los fines de la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que, con este juicio, se debe analizar: (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.

61. Los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 satisfacen el juicio de necesidad. La adición presupuestal prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo sub examine supera los juicios de necesidad fáctica y jurídica. Lo primero, por cuanto la adición de \$287.000'000.000 al PGN es necesaria para trasladar “los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 (...) al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME” y del “Aporte Solidario voluntario por el COVID 19”, en los términos previstos por los artículos 1, 7 y 10, del Decreto Legislativo 568 de 2020, habida cuenta de que los recursos del PGN “resultan insuficientes para atender la magnitud de la calamidad pública acaecida por el coronavirus COVID-19”. En concreto, esta adición es necesaria, porque, pese a la declaratoria de inexecutable de los artículos 1 a 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, los sujetos pasivos del impuesto solidario efectuaron el aporte en los términos previstos por dichos artículos. Por tanto, los recursos recaudados deben adicionarse al PGN para que puedan ser ejecutados en debida forma en favor de la “clase media vulnerable” y los “trabajadores informales”. Lo segundo, porque “los términos ordinarios establecidos en la Ley 5 de 1992 para modificar la Ley 2008 de 2019 (...) no se acompasa[n] con la necesidad de disponer rápidamente de los recursos destinados al Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME (...) para inversión social en la clase media vulnerable y trabajadores informales” y, por tanto, resultaba necesario que el Gobierno Nacional ejerciera sus facultades legislativas en el marco del estado de excepción, para adicionar el PGN y, de esta forma, respetar el principio de legalidad y cumplir con lo previsto por el artículo 345 de la Constitución Política.

62. Los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 774 de 2020 no satisfacen el juicio de necesidad. La liquidación de la adición al PGN prevista por los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo sub examine supera el juicio de necesidad fáctica, que no el juicio de necesidad jurídica. Lo primero, por cuanto la liquidación de la adición presupuestal efectuada por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo es necesaria para disponer de los recursos destinados a la “inversión social en la clase media vulnerable y trabajadores informales”, en los términos del Decreto Legislativo 568 de 2020. Lo segundo, habida cuenta de que el Gobierno Nacional podía, “en ejercicio de funciones administrativas”, liquidar la referida adición presupuestal. En efecto, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, con fundamento en el artículo 67 del EOP, el Gobierno Nacional podía liquidar la adición al PGN mediante decreto ejecutivo, tal como ha ocurrido en estados de excepción previos. Por lo demás, los decretos de liquidación de adiciones presupuestales están sometidos al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado, en los términos de los artículos 20 de la LEE y 136 de la

Ley 1437 de 2011.

63. La Sala Plena resalta que, en la sentencia C-170 de 2020, se declararon inexecutable los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 519 de 2020, porque estas disposiciones no superaban el juicio de necesidad. En dicha sentencia, la Corte advirtió que la “necesidad jurídica o subsidiariedad, implica que la Corte verifique si dentro del ordenamiento jurídico ordinario existen previsiones legales que sean suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, caso en el cual, la legislación de emergencia no sería necesaria. El concepto incluye tanto las previsiones legales de competencia, como las sustantivas”. Con este fundamento, la Corte advirtió que los actos de liquidación de la adición del presupuesto de rentas y recursos de capital, así como de la adición del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, podían dictarse mediante decreto ejecutivo, por lo que el ejercicio de las facultades extraordinarias para tal efecto no satisfacía el requisito de necesidad. Asimismo, esta Corte, mediante la sentencia C-206 de 2020, sostuvo que “ni la celeridad y eficacia que requieren los estados de excepción podían emplearse como fundamento para desconocer la naturaleza de las normas y su respectivo control, ya que bastaba con ejercer adecuadamente la potestad ejecutiva para efectuar la respectiva liquidación presupuestal”.

64. En suma, la Sala concluye que, como lo manifestó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad. Esto, porque son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia, habida cuenta de que “se requirió adicionar de forma expedita y oportuna al [PGN] los recursos del impuesto solidario para mitigar los efectos del COVID-19, especialmente, las afectaciones económicas a la clase media vulnerable y trabajadores informales”. Por el contrario, los artículos 3, 4 y 5, si bien satisfacen el juicio de necesidad fáctica, no superan el juicio de necesidad jurídica. Esto, por cuanto el Gobierno Nacional podía liquidar la referida adición presupuestal mediante decreto ejecutivo. En consecuencia, estos artículos serán declarados inexecutable y, por tanto, la Sala Plena continuará el examen material del Decreto Legislativo solo respecto de los artículos 1 y 2.

( ) Juicios de proporcionalidad y no discriminación

65. Por medio del juicio de proporcionalidad, previsto por el artículo 13 de la LEEE, la Corte

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

66. La Sala constata que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen los juicios de proporcionalidad y de no discriminación. Lo primero, por cuanto las medidas que adoptan se limitan a efectuar la adición presupuestal, sin restringir derechos ni garantías constitucionales. Estas medidas son respuestas equilibradas, frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis y se profieren en cumplimiento de las normas constitucionales y legales que rigen el PGN en estados de excepción. En tales términos, la adición presupuestal permite disponer de los recursos recaudados por concepto del “Impuesto solidario por el COVID 19” y el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19”, previstos por el Decreto Legislativo 568 de 2020, destinados a la “inversión social con destino a la clase media vulnerable y trabajadores informales”. Lo segundo, porque el Decreto Legislativo sub examine no implica trato diferenciado alguno, pues se limita a adicionar el PGN.

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

67. La Corte concluye que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen los requisitos materiales exigidos por la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia constitucional. Por el contrario, los artículos 3, 4 y 5 no satisfacen el requisito de necesidad, por lo que serán declarados inexecutable.

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

constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigencia el Decreto Legislativo 774 de 2020, a saber, el 3 de junio de 2020, día en que fue publicado en el Diario Oficial. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 6.

69. La Sala Plena ejerció el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. Por medio de este Decreto Legislativo, el Gobierno Nacional (i) adicionó \$287.000’000.000 al PGN, con el objetivo de trasladar “los recursos recaudados por el impuesto solidario por el COVID-19 (...) al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME”, en los términos de los artículos 1, 7 y 10, del Decreto Legislativo 568 de 2020, y (ii) liquidó la mencionada adición presupuestal.

70. En primer lugar, la Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo 774 de 2020 cumplió con los requisitos formales exigidos por la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 para su expedición. Esto, habida cuenta de que el Decreto Legislativo sub examine fue: (i) suscrito por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, (ii) expedido durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020 y (iii) motivado de forma suficiente. Por lo demás, la Corte verificó que las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo tienen alcance en todo el territorio nacional.

71. En segundo lugar, la Corte verificó que el Decreto Legislativo 774 de 2020 satisface los juicios materiales de constitucionalidad exigidos para la expedición de los decretos adoptados en el marco del estado de emergencia, salvo los artículos 3, 4 y 5, que no superan el juicio de necesidad. El Decreto Legislativo superó el juicio de finalidad, por cuanto dispone medidas directa y específicamente encaminadas a atender las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos, en particular, permitir la ejecución de las medidas previstas por el Decreto Legislativo 568 de 2020, para la atención de la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes. A su vez, el Decreto Legislativo satisfizo el juicio de conexidad material, habida cuenta de la relación directa y específica que existe entre las medidas adoptadas con (i) las razones expuestas por el Gobierno Nacional en los

considerandos respecto de la adición y liquidación del PGN de la vigencia 2020 y (ii) los motivos que dieron lugar al estado de emergencia y, en particular, efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias para la dar aplicación a las medidas adoptadas en el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica.

72. Para la Corte, el Decreto Legislativo superó el juicio de motivación suficiente, por cuanto el Gobierno Nacional expresó las razones que justifican la adición y liquidación del PGN. Asimismo, la Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo sub examine supera los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, no contradicción específica. Esto, habida cuenta de que las medidas adoptadas (i) no afectan el contenido ni ejercicio de derechos fundamentales, no alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado ni suprimen ni modifican los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (ii) no afectan derechos ni garantías “intocables” por los estados de excepción; (iii) no contradicen de manera específica la Constitución Política y (iv) no suspenden normas de rango legal.

73. A su vez, la Corte advirtió que la adición presupuestal, prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo, supera el juicio de necesidad. Esto, porque es indispensable para conjurar las causas y los efectos de la emergencia, mediante la adición de los referidos recursos. Por el contrario, la Sala concluyó que los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 774 de 2020 no superan el juicio de necesidad jurídica ya que el Gobierno Nacional podía, con fundamento en el artículo 67 del EOP, liquidar la referida adición presupuestal mediante decreto ejecutivo, cuyo control inmediato de legalidad corresponde al Consejo de Estado.

74. Por último, la Sala constató que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 774 de 2020 satisfacen los juicios de proporcionalidad y no discriminación. Esto, habida cuenta de que (i) dan cumplimiento a normas de rango constitucional y legal y, por tanto, son proporcionales, frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis, para disponer de los recursos recaudados por concepto del “Impuesto solidario por el COVID 19” y el “Aporte solidario voluntario por el COVID 19”, previstos por el Decreto Legislativo 568 de 2020, y finalmente, (ii) no implican trato diferenciado alguno, porque se limitan a llevar a cabo operaciones presupuestales. Por último, la Sala advirtió que el artículo 6 del Decreto Legislativo sub judice es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigencia el Decreto Legislativo 774 de 2020.

## . DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2 y 6, del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 774 de 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Com salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General