

Sentencia C-382/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA POR EL CUAL SE CREA EL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES Y LA PLATAFORMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS-Exequibilidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL O ECOLOGICA-Reglas generales

FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL-Naturaleza jurídica/FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL-Finalidad

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR-Importancia

(...) el programa Colombia Mayor está dirigido a proveer un soporte económico a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza. Por lo tanto, involucra la garantía del mínimo vital, la dignidad humana y la realización de los derechos fundamentales de sujetos de protección constitucional reforzada, en los que concurren varias condiciones de vulnerabilidad, la edad y la ausencia de recursos que les permitan solventar sus necesidades básicas.

PROGRAMA MAS FAMILIAS EN ACCION-Finalidad/PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION-Beneficiarios

Este instrumento consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. Está regulado en la Ley 1532 de 2012 y su dirección y coordinación es responsabilidad del DAPS.

PROGRAMA JOVENES EN ACCION-Finalidad/PROGRAMA JOVENES EN ACCION-Beneficiarios

Su objetivo es incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, mediante un modelo de transferencias monetarias condicionadas que permitan el acceso y permanencia en la educación superior.

PROGRAMA COMPENSACIÓN DEL IVA-Finalidad

(...) la compensación a favor de la población más vulnerable en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA) es una transferencia no condicionada de dinero a las familias más vulnerables de Colombia, cuyo objetivo es contribuir a la equidad en el esquema del impuesto IVA, y reducir la desigualdad y la pobreza en el territorio nacional.

PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO-Objeto

Este instrumento entrega una transferencia monetaria no condicionada que busca mitigar los impactos de la emergencia del COVID-19 sobre la población en situación de pobreza y condición de vulnerabilidad económica que no cuenta con ayudas monetarias de los programas del orden nacional. En ese sentido, los beneficiarios son las personas en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad económica, que no se encuentren dentro de los programas descritos previamente.

DERECHO AL HABEAS DATA-Alcance y contenido

DERECHO AL HABEAS DATA EN PROGRAMAS SOCIALES O SUBSIDIOS DEL ESTADO-Protección constitucional

Referencia: Expediente RE-339.

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 812 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución,

cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Por medio del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró, por segunda vez en el año, el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mismo.

En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 812 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Esta normativa fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, mediante oficio del 5 de junio de 2020, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Este Tribunal asumió el conocimiento del asunto mediante Auto del 26 de junio siguiente. En dicha providencia, la Magistrada Sustanciadora solicitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República explicar la necesidad del parágrafo 2º del artículo 5 del decreto. También ordenó oficiar al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, del Trabajo y Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público para que, si lo consideraban oportuno, indicaran las razones que en su criterio justifican o no la constitucionalidad de la normativa que se revisa.

Finalmente, ordenó fijar en lista el asunto con el fin de que los ciudadanos pudieran defender o impugnar la constitucionalidad del decreto, e invitó a varias universidades y centros de estudio con el objeto de que intervinieran en el proceso si así lo estimaban.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre el decreto de

la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

Por la extensión del decreto, se acompaña como anexo a la presente providencia, conforme a su publicación en el Diario Oficial 51.335 del 4 de junio de 2020, pero para mejor comprensión de la sentencia se transcribirá toda la parte resolutive de la normativa objeto de control constitucional.

DECRETO 812 DE 2020

(junio 4)

Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren 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

(...)

Que en mérito de lo expuesto,

DEL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES

Artículo 1. Definiciones. Para efectos del presente Decreto Ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

A. Registro Administrativo: Toda información de personas naturales o jurídicas contenida en una base de datos administrada por entidades públicas o privadas que ejercen funciones públicas, y que se recolectan, almacenan o administran en el ejercicio de sus funciones con

una finalidad específica. Los datos registrados pueden ser conocidos, modificados, actualizados y rectificados, y son susceptibles del respectivo tratamiento de datos de conformidad con la normativa vigente sobre habeas data.

Los registros administrativos no cuentan con información de la totalidad de la población sino de un segmento de ella, teniendo en cuenta que no tienen una finalidad censal.

B. Registro Social: Es un sistema de información más amplio cuya finalidad consiste en apoyar o ser el soporte de los diferentes procesos de selección de beneficiarios (individuos, hogares, grupos poblacionales, comunidades o jurisdicciones geográficas) de ayudas, programas sociales o subsidios otorgados por el Estado. Este registro es construido a partir de información suministrada por la persona beneficiaria y por los registros administrativos provenientes de diferentes entidades, cuyo fin principal es mejorar la calidad de vida de la población.

C. Subsidio. Es una transferencia de recursos públicos, que le otorga un beneficio económico a una persona, natural o jurídica, efectuada en desarrollo de un deber constitucional, en especial del deber de intervención del Estado en la economía y de los deberes y fines sociales del Estado.

Artículo 2. Registro Social de Hogares. El Departamento Nacional de Planeación creará, administrará e implementará el Registro Social de Hogares, con el fin de validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios.

El Registro Social de Hogares permitirá efectuar la evaluación y el seguimiento a los programas sociales y subsidios otorgados por las distintas entidades del Gobierno nacional, a través del tiempo y el efecto en la situación socioeconómica de los beneficiarios, buscando así mejorar la asignación del gasto social. El resultado de la mencionada evaluación y seguimiento podrá ser utilizado para expedir nuevas normas sobre la ejecución de transferencias monetarias que van dirigidas a la población en estado de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema.

El Registro Social de Hogares también permitirá cruzar los registros disponibles en materia de subsidios sociales e identificar a los beneficiarios de los mismos y sus características, señalando los subsidios que estos reciben.

Este Registro Social de Hogares estará integrado, entre otros, por instrumentos y registros de caracterización socioeconómica de la población e información de registros administrativos, de oferta de las entidades que proveen programas sociales o subsidios, de demanda de ayudas sociales proveniente del Sisbén y de caracterización en distintos niveles territoriales, geográficos y poblacionales.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación podrá realizar el intercambio de esta información con las entidades del Estado encargadas de administrar programas sociales y subsidios, que la requieran usar como mecanismo de focalización de beneficiarios.

Parágrafo transitorio. La Base Maestra que, con fundamento en el Decreto Legislativo Decreto 518 de 2020, administra el Departamento Nacional de Planeación será el primer consolidado de información para la estructuración del Registro Social de Hogares. Dicha Base podrá ser utilizada para focalizar los programas sociales y subsidios creados en el marco de la emergencia sanitaria derivada del nuevo Coronavirus COVID-19. El Departamento Nacional de Planeación podrá integrar en la Base Maestra información de otros registros administrativos y listados sectoriales de población afectada por el COVID-19, con el fin de determinar potenciales beneficiarios de las transferencias monetarias no condicionadas establecidas por el Gobierno nacional en favor de personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Artículo 3. Procesos de recolección y actualización de la información. El Departamento Nacional de Planeación mediante acto administrativo establecerá las variables que contendrá el Registro Social de Hogares, el tipo de información y las condiciones relacionadas con la calidad, los estándares, los mecanismos y la periodicidad de intercambio de la información, que permitan su integración a este sistema de información.

El Registro Social de Hogares podrá considerar los datos recopilados de fuente primaria, es decir, los autoreportes efectuados a través de la encuesta Sisbén. La información autoreportada podrán ser sujeta a verificación, actualización, rectificación, complemento y/o retiro del sistema de información, con el fin de asegurar la exactitud y vigencia de los datos

reportados.

Parágrafo. Los registros administrativos de los programas sociales y subsidios otorgados por las entidades territoriales se pondrán a disposición del Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con los lineamientos definidos para tal fin, con el propósito de que estos sean utilizados como insumo para la consolidación del Registro Social de Hogares.

Artículo 4. Disposición de la información. Las entidades públicas del orden nacional y los particulares que ejerzan funciones públicas, que tengan a su cargo la implementación y ejecución de programas y proyectos de inversión a través de los cuales se entregan subsidios sociales, deberán disponer y reportar sin costo o restricción alguna al Registro Social de Hogares, la información establecida en el acto administrativo emitido por el Departamento Nacional de Planeación de que trata el artículo precedente.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación podrá solicitar información adicional a subsidios a las diferentes entidades públicas o que (sic) realicen funciones públicas con el objetivo de validar o complementar la información de caracterización del registro social. La disposición de esta información deberá realizarse sin costo o restricción alguna en la periodicidad acordada por las partes.

DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y OTRAS AYUDAS PARA LA EMERGENCIA Y LA RECUPERACIÓN

Artículo 5. Transferencias Monetarias. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social será la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos estos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.

En todo caso, estas ayudas podrán extenderse a población en situación de vulnerabilidad económica, es decir, a población que por su condición de vulnerabilidad y ante cualquier choque adverso tiene una alta probabilidad de caer en condición de pobreza. Para el efecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podrá modificar o fijar nuevos criterios para incluir a esta población como beneficiaria del respectivo programa de transferencias monetarias.

Parágrafo 1. Para la expansión de los programas de transferencias monetarias se tomará al hogar como unidad de intervención, buscando generar complementariedades y priorizar hogares que no estén recibiendo dichas ayudas.

Parágrafo 2. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA serán ejecutados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Los contratos de encargo fiduciarios que hubiese suscrito el Ministerio del Trabajo para la operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA que estén en ejecución podrán ser cedidos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Parágrafo 3. El Programa de Ingreso Solidario será administrado y ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, una vez se realicen todos los procedimientos de entrega de la operación de este programa por parte del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En todo caso este proceso de entrega se realizará máximo en el transcurso del mes siguiente contado a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto.

Artículo 6. Condiciones de inclusión, permanencia y exclusión de programas sociales. Los programas sociales deberán establecer criterios de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios, que serán medibles a través del Registro Social de Hogares y de los instrumentos complementarios que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 7. Plataforma de Transferencias Monetarias. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social creará, administrará e implementará la Plataforma de Transferencias Monetarias. Esta plataforma estará integrada al Registro Social de Hogares y contendrá los datos de hogares e individuos que sean beneficiarios de las transferencias monetarias otorgadas por el Gobierno nacional.

Artículo 8. Obligación de actualización de la información. Los beneficiarios de los programas sociales y de los subsidios otorgados por el Gobierno nacional deberán mantener actualizada su información en el Registro Social de Hogares. Para ello, las entidades que ejecuten programas sociales o subsidios focalizados mediante el Registro Social de Hogares deberán

implementar los mecanismos necesarios para que los beneficiarios realicen la actualización de la información del Registro mínimo una vez por año.

Artículo 9. Evaluación de programas de ayudas sociales. Los programas de ayudas sociales podrán ser evaluados a partir de diferentes metodologías, que serán definidos por el Departamento Nacional de Planeación, entidad que también determinará los mecanismos de seguimiento en materia de subsidios. En todo caso, las evaluaciones deberán analizar la pertinencia de la finalidad del subsidio y si la misma se está cumpliendo y en qué grado, si los medios para alcanzar dicha finalidad son idóneos y si los mecanismos de ejecución son eficientes.

Artículo 10. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los (sic) 4 de junio de 2020

(Siguen firmas del señor Presidente de la República y todos los ministros)

III. INTERVENCIONES

Informe del Departamento Nacional de Planeación

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República aportó el ‘Informe del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre la solicitud del numeral segundo del auto del 26 de junio de 2020’, suscrito por el Subdirector General Sectorial del Departamento Nacional de Planeación -DNP- y el Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual respondieron al interrogante formulado por la Corte.

En primer lugar, en relación con las razones que motivaron la centralización de la administración y de la operación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (de ahora en adelante DAPS), el informe señaló las siguientes:

- Garantizar la potencialización de la política social de los programas y subsidios y la

eficiencia del gasto público social, en efecto, (i) son aspectos protagónicos en la actual crisis económica, y (ii) el gasto público durante este periodo tendrá efectos profundos y permanentes sobre la economía y la redistribución del ingreso en el país. Como lo establecen las consideraciones del decreto, es necesario mejorar la gestión pública en el manejo de estos programas y garantizar el máximo beneficio económico y optimización de los recursos presupuestales disponibles. Por lo tanto, es indispensable adoptar todas las medidas necesarias para optimizar los beneficios del gasto social y eliminar todo tipo de barreras administrativas que puedan acrecentar el estado de vulnerabilidad de la población más pobre.

- Ejercer el seguimiento y evaluación de los programas sociales, a partir de diferentes metodologías. Este aspecto es fundamental para determinar si los subsidios producen los resultados esperados y cumplen la finalidad de su creación.

- Evitar posibles interrupciones y retrasos en la operación de los programas trasladados al DAPS.

- Entregar la labor de desarrollar esta plataforma y unificar los procesos a una entidad estatal que tuviera experiencia en el tema de transferencias monetarias condicionadas. El DAPS era la entidad indicada por su experiencia en la dirección de los programas Jóvenes y Familias en Acción, sus competencias y misionalidad.

- Mitigar los impactos de la emergencia y prevenir que los hogares afectados caigan en pobreza. Además, lograr que los hogares que cayeron en pobreza por causa de la pandemia puedan salir de esta condición.

- Intervenir de manera urgente durante el estado de emergencia con una política de gobierno que ya había sido planteada en el Pacto por la Equidad del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El Gobierno Nacional ya había diseñado la posibilidad de unificar las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas en un único mecanismo. La propuesta consistía en ampliar la plataforma a más hogares pobres no incluidos; aumentar la bancarización de los hogares en las plataformas existentes, y avanzar hacia un mecanismo unificado que se haga por medios electrónicos y permita mayor formalidad y seguimiento de los pagos.

- Responder a la necesidad de consolidar una plataforma que hiciera más eficiente la focalización. Este asunto surgió tras la creación de las transferencias monetarias no condicionadas en el marco de la emergencia por el COVID-19.

En segundo lugar, respecto de la necesidad de permitir la cesión de los contratos de encargo fiduciario al DAPS, el informe indica que la finalidad de esa medida es evitar posibles interrupciones y retrasos en la operación de los programas y en el giro de las transferencias. De lo contrario, podrían generarse demoras en la operación hasta que se surtan los procesos contractuales necesarios.

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicitó a la Corte declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 812 de 2020 (en adelante DL 812).

Refirió las consideraciones del Decreto 637 de 2020 por el cual se declaró, por segunda vez, el estado de emergencia y afirmó que la pandemia ha causado afectaciones agravadas en la economía derivadas de la prolongación de las medidas de aislamiento y la disminución del PIB causado por el desplome del precio del petróleo. Esta situación ha afectado a los hogares en situación de vulnerabilidad económica y a la sociedad en general. También elevó la tasa desempleo y aumentó el gasto público.

Posteriormente, presentó el contenido del decreto sub examine en los siguientes términos: (i) crea el Registro Social de Hogares (en adelante RSH) como la herramienta mediante la cual el Gobierno validará y actualizará la información socioeconómica de las personas y hogares; (ii) dispone la operación y administración centralizada de los programas de transferencias monetarias; (iii) establece la Plataforma de Transferencias Monetarias (en adelante PTM) para reunir la totalidad de los datos de los hogares e individuos que serán beneficiarios de las transferencias; y, (iv) adopta otras disposiciones tendientes a potencializar la política social de programas y subsidios, y la eficiencia del gasto social, en el marco de la emergencia.

A continuación, señaló que el decreto objeto de estudio cumple los requisitos formales y materiales desarrollados por la jurisprudencia constitucional para verificar la validez de este tipo de normas. En relación con los criterios formales, indicó que las medidas adoptadas fueron debidamente motivadas; se expidió en vigencia del Decreto 637 de 2020, con la firma

del Presidente y todos sus ministros; y definió el territorio nacional como su ámbito de aplicación. Sobre los supuestos materiales, presentó los siguientes argumentos:

- El DL 812 cumple el requisito de conexidad interna porque su parte motiva hace referencia a los efectos de la pandemia en la economía y en el empleo debido al estancamiento de la actividad productiva, y la consecuente afectación de los ingresos y el mínimo vital de las personas en situación de mayor vulnerabilidad económica. Además, resaltó el deber del Estado de: i) garantizar la igualdad; ii) adoptar medidas en favor de grupos marginados; y, iii) procurar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Expresó que la optimización de los programas sociales y subsidios materializa los principios y fines del Estado Social de Derecho, y protege a largo plazo los derechos fundamentales de las personas más vulnerables. El decreto explicó que, por estas razones, es necesario aumentar la inversión social y potencializar la política social del país para favorecer a las personas de menores ingresos. Para cumplir este objetivo, el decreto creó el RSH y adopta otras medidas que permiten al Gobierno contar con información suficiente y oportuna para agilizar la focalización, inclusión, seguimiento y exclusión de beneficiarios, especialmente en el periodo de la emergencia. La normativa expuso que la medida de administración y operación centralizada de los programas de transferencias monetarias tiene el fin de mejorar la gestión pública en el manejo de los mismos y garantizar el máximo beneficio económico y optimización de los recursos presupuestales disponibles. De igual modo, precisó que la PTM elimina barreras administrativas y garantiza la eficiencia y simplicidad de la política social de programas y subsidios.

- Las medidas satisfacen la conexidad externa porque se relacionan con la mitigación de los efectos de la pandemia que motivaron la declaratoria de la emergencia mediante el Decreto 637 de 2020 y evitar su extensión a la población más vulnerable. Efectivamente, ese decreto manifestó que la contracción de la economía afectó la capacidad económica de las personas; ocasionó el cierre de empresas; y, llevó a estas últimas a incumplir sus obligaciones con los trabajadores o a despedirlos. Esta situación perjudicó a los menos favorecidos debido a que les impidió cubrir sus necesidades básicas. Por esta razón, sostuvo que es necesario que el Estado apoye a quienes ya no cuentan con ingresos ni ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan. Además, que establezca medidas de focalización de recursos y subsidios; de revisión de los indicadores para la asignación de los mismos; y “de la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o

mecanismos a través de los cuales se ejecutan”.

- El DL 812 cumple el criterio de finalidad dado que las medidas no solamente buscan superar las consecuencias económicas de la crisis sino también persiguen los fines del Estado Social del Derecho. Lo anterior, porque los instrumentos permiten: mejorar la estructura de asignación de subsidios; optimizar la política social del país; y, en consecuencia, mitigar los efectos del COVID-19. En efecto, el RSH busca que el Estado sea más eficiente, transparente y participativo por medio de la tecnología y la coordinación entre las distintas entidades.

- Las medidas, aplicadas de manera conjunta, son necesarias fáctica y jurídicamente para enfrentar la situación que dio lugar a la emergencia. Desde lo fáctico, las consideraciones del decreto destacan la necesidad de potencializar la política social del país ante el incremento del gasto del Estado durante la emergencia, para evitar que los hogares más afectados caigan en la pobreza o puedan salir de esta condición. En efecto, todas las disposiciones del decreto son necesarias y se deben “(...) implementar en conjunto (...) como una estructura articulada”. Para tal efecto y en desarrollo del mandato de colaboración armónica (inciso 3º del artículo 113 superior), se requiere la concurrencia de diferentes acciones para lograr los fines pretendidos por el decreto en revisión. En ese sentido, la interviniente concluye que las siguientes medidas son necesarias para lograr:

i. (i) El intercambio de información entre entidades y la adopción de una estrategia de ‘interoperabilidad de los sistemas de información’ para que se logre mejorar la gestión pública y agilizar la focalización.

ii. (ii) La ejecución y puesta en marcha de los procesos de recolección y actualización de información. Es necesario que estos procesos “se adopten a través de un acto administrativo” que fije un marco operativo del RSH y garantice la seguridad, protección y preservación de la información de las personas y hogares beneficiarios.

iii. (iii) La administración del RSH por el DNP. En efecto, mediante los Decretos 417 y 518 de 2020, dicha entidad consolidó una base maestra de información como primer insumo para la estructuración del registro.

iv. (iv) La centralización de la administración y operación de los programas de transferencias condicionadas en el DAPS. Lo anterior, tiene la finalidad de eliminar barreras administrativas, maximizar beneficios del gasto social y, en consecuencia, optimizar tiempos de entrega y focalización. El DAPS es la entidad idónea para hacerlo, pues tiene experiencia con la administración de los programas de Familias y Jóvenes en Acción.

v. (v) La cesión de los encargos fiduciarios para evitar interrupciones y retrasos en la operación de los programas y el giro de las transferencias.

vi. (vi) El modelo de transferencias monetarias liderado por una sola entidad que ejerza el control expedito y evite la dispersión de información e inconvenientes entre entidades.

vii. (vii) La integración de la PTM y el RSH permitirá determinar, de manera sencilla, los datos de los beneficiarios.

viii. (viii) La evaluación del programa a partir de diferentes metodologías y mecanismos de seguimiento para poder realizar una valoración permanente y conjunta de los mismos.

Ahora bien, frente a la dimensión jurídica, la intervención establece que las atribuciones ordinarias no permitían alcanzar los fines pretendidos por el decreto que se estudia. Además, dado que se trata de mejorar la eficiencia de programas creados por ley, sus reglas deben constar en normas con fuerza material de ley. Por último, indica que dada la conexión y articulación que existe entre todas las disposiciones del decreto, aquellas debían considerarse de manera conjunta. Por tal razón, era necesario materializarlas en un único instrumento legal que permitiera cumplir los objetivos expuestos.

- Las medidas son proporcionales en sentido estricto porque son necesarias, idóneas y conducentes frente a los efectos sociales y económicos de la pandemia, como el desempleo y la reducción de ingresos de los hogares vulnerables. Además, las estrategias del decreto no limitan o restringen derechos o garantías constitucionales, sino que pretenden salvaguardar normas superiores. En concreto, se trata de instrumentos dirigidos a optimizar la asignación de subsidios y, de esa forma, resguardar el mínimo vital de la población más vulnerable.

- El DL 812 no suspende o deroga leyes vigentes y, en todo caso, la legislación vigente es insuficiente para atender la emergencia. En tal sentido, la normativa respeta el criterio de

motivación de incompatibilidad.

- Se satisface el criterio de no discriminación pues las medidas no generan distinciones de trato injustificadas. Por el contrario, contribuyen a la materialización de los derechos fundamentales de las personas más afectadas por la crisis económica generada por la pandemia.

- Los instrumentos cumplen el juicio de ausencia de arbitrariedad porque no limitan, afectan ni suspenden derechos humanos. Por el contrario, tienen como propósito garantizar la entrega real, efectiva y eficiente de las transferencias monetarias y mitigar la vulnerabilidad económica de los hogares en condición de pobreza. Tampoco contiene medidas que alteren el normal funcionamiento de las ramas del poder público; modifiquen o suspendan las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento; limiten los derechos y libertades fundamentales, o desmejoren los derechos sociales de los trabajadores. De esta manera, es una herramienta indispensable para garantizar el derecho al mínimo vital de sujetos de especial protección constitucional.

- El decreto supera el juicio de intangibilidad pues no contiene medidas que puedan afectar derechos intangibles, y tampoco limita las garantías constitucionales para su protección. En igual sentido, no existe una contradicción del contenido del DL 812 con prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables en los estados de excepción

Universidad Libre de Bogotá y Ana Cecilia Prieto Salcedo

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y la ciudadana solicitaron a la Corte declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 2º del artículo 5º del DL 812, con base en los siguientes argumentos.

La norma reprochada es el resultado del abuso de las facultades extraordinarias del Presidente en el estado de emergencia porque no respeta los siguientes límites materiales que deben observar los decretos legislativos:

Señalaron que el parágrafo 2º del artículo 5º no satisface los requisitos de conexidad interna y la finalidad por las siguientes razones: (i) el DAPS no conoce el programa, por lo que sería necesario un empalme con el Ministerio del Trabajo, transferencia de conocimiento y

adecuación de infraestructura de manera inmediata. Por eso, el tiempo de adecuación entre una entidad y otra socavaría la finalidad de la medida. (ii) El DAPS no puede garantizar el máximo beneficio económico y optimizar el presupuesto porque los ejecutores del programa Colombia Mayor eran entes territoriales o entidades locales, y porque los recursos que integran el fondo son de naturaleza parafiscal. (iii) La medida modifica tácitamente la estructura del Sistema General de Seguridad Social -SGSS-, sin justificación, sin competencia y sin que tenga relación alguna con el estado de emergencia. (iv) La eliminación de barreras administrativas como motivación del DL 812 pierde su razón de ser a partir de la Circular 025 del 26 de marzo de 2020 del Ministerio del Trabajo que estableció una garantía de permanencia en el programa, ya que extendió el plazo en el cual estarán disponibles los giros.

- No satisface el criterio de motivación suficiente. La justificación de la medida consistente en trasladar la ejecución del programa Colombia Mayor al DAPS está viciada por incongruencias técnicas, legales y procedimentales, y por el carácter parafiscal de los recursos del programa.

- No supera el juicio de necesidad. Los intervinientes indicaron que la parte motiva del DL 812 señala que es necesario que el DAPS administre y opere de forma centralizada los programas de transferencias monetarias con el fin de mejorar la gestión pública y garantizar el máximo beneficio económico. No obstante, ambos intervinientes expresaron que la medida carece de motivación porque no menciona al Fondo de Solidaridad Pensional que financia al programa Colombia Mayor y que forma parte del SGSS. El DL 812 tampoco evidencia un estudio técnico que demuestre que el esquema actual de administración y ejecución del programa Colombia Mayor no permite garantizar una optimización de los recursos. Agregaron que la Magistrada Sustanciadora, al avocar conocimiento del decreto, debió requerir a la Secretaría Jurídica de la Presidencia para que explicara la necesidad de los cambios en la ejecución y cesión de los contratos de encargo fiduciario de los Programas de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y compensación del impuesto sobre las ventas-IVA. Esta circunstancia, muestra, en su opinión, que el decreto no fue debidamente motivado.

De otra parte, los intervinientes consideraron que la medida contenida en el parágrafo 2º transgrede el derecho a la seguridad social y usurpa la competencia del Legislador para

configurar el SGSS. Para ello, sostuvieron que el artículo 48 superior le entregó al Legislador la facultad de configurarlo y que la Corte Constitucional ha destacado que el Congreso tiene un amplio margen para (i) garantizar que dicho sistema tenga los medios para que los recursos de las pensiones y los servicios básicos complementarios mantengan su poder adquisitivo y constante, y (ii) asegurar que la asignación se realice con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Refirieron el marco legal y constitucional del Fondo de Solidaridad Pensional (creado por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993) y recordaron que es un instrumento de compensación social que hace parte del SGSS porque permite hacer efectivo el principio de solidaridad que rige al sistema y deriva del Estado Social de Derecho. Explicaron que ese fondo es una cuenta especial del Presupuesto General de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Trabajo, cuyos recursos se manejan en dos subcuentas: la de subsistencia y la de solidaridad. La primera está destinada a financiar el programa Colombia Mayor mediante el cual se otorgan subsidios económicos para la protección de adultos mayores en estado de indigencia o pobreza extrema. La segunda financia el programa de Subsidio al Aporte de Pensión mediante el cual se otorga un subsidio a las cotizaciones para pensiones de las personas que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social y que carecen de recursos para efectuar la totalidad del aporte. Además, insistieron en que la Corte Constitucional ha establecido que los programas financiados por dicho fondo son “(...) mecanismos de efectivización del principio de solidaridad [que] permiten varios propósitos de socialización de los riesgos de invalidez, vejez o muerte de las personas menos favorecidas”. De igual modo, agregaron que el DL 812 omite justificar por qué deben suspenderse las normas que establecen la naturaleza de los recursos de la subcuenta de subsistencia y los mecanismos de recaudo, administración y ejecución de los mismos. Esta situación, según los intervinientes, refuerza la postura de que las medidas del decreto no superen el juicio de necesidad.

En concreto, indicaron que los recursos de la subcuenta de subsistencia que financia el programa Colombia Mayor son contribuciones parafiscales y provienen de distintos aportes: del presupuesto nacional, de algunos pensionados y de los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Pensiones. En efecto, el artículo 29 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y la jurisprudencia constitucional han establecido que dichas fuentes tienen una destinación determinada -lo que no las convierte en una renta con destinación específica-. Por tal razón,

pueden estar incluidas en el Presupuesto General de la Nación y mantener su afectación especial.

Los intervinientes expusieron que este Tribunal ha determinado que los recursos que ingresan al SGSS son contribuciones parafiscales con destinación específica. Bajo tal perspectiva, las mencionadas fuentes constituyen un gravamen que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones. Además, el artículo 338 superior otorga competencia exclusiva en tiempos de paz al Congreso para que establezca excepcionalmente contribuciones parafiscales, bajo las condiciones ley.

El Fondo de Solidaridad Pensional y el Programa Colombia Mayor gozan de amplio desarrollo legal, por lo que el Gobierno Nacional cuenta con las herramientas necesarias y eficaces para atender a la población adulta mayor en estado de vulnerabilidad en cualquier tiempo, inclusive durante la emergencia causada por el COVID-19. Por tal razón, no requería la modificación de la estructura del SGSS.

Finalmente, manifestaron que los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional deben ser administrados por sociedades fiduciarias de naturaleza pública, previo proceso licitatorio enmarcado dentro de las previsiones de la Ley 80 de 1993. Igualmente, consideraron que el DAPS no tiene facultades para administrar los recursos del Sistema de Seguridad Social, por lo que el Ejecutivo erró al considerar al programa Colombia Mayor como una medida social ajena al SGSS. Esta situación genera un déficit sustantivo de motivación por cuanto “se desconoció la naturaleza del programa y su funcionamiento (...) se terminó desfigurando el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”. Sobre el particular indicaron que el Ministerio del Trabajo adjudicó contrato de encargo fiduciario No. 604 de 2018 a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. –FIDUAGRARIA S.A.-, con el objeto de que recaude, administre y pague los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. Además, que la cesión del encargo fiduciario es jurídicamente improcedente porque su objeto es la administración de todo el Fondo y no solamente la operación del programa Colombia Mayor, por lo que “(...) la cesión parcial del mismo es totalmente inviable”.

Lo anterior, según los intervinientes, demostraría que no se documentaron los motivos que condujeron a la formulación del parágrafo 2° del artículo 5° del DL 812. Por tal razón, su

eficacia genera contradicciones jurídicas y la desfiguración de uno de los componentes del Sistema de Seguridad Social. Además, el Gobierno no demostró que el Programa Colombia Mayor era ineficaz y que ello fuera consecuencia de estar en cabeza del Ministerio del Trabajo o por su administración fiduciaria.

En conclusión, el parágrafo 2º del artículo 5º (i) no cumplió los requisitos de la LEEE y de la jurisprudencia constitucional porque no justificó el traslado del programa Colombia Mayor al DAPS; (ii) no sustentó la necesidad de desarticular el Fondo de Solidaridad Pensional como uno de los componentes del SGSS, cuyos recursos se rigen por normas de parafiscalidad; y (iii) existió un déficit sustantivo de motivación. En particular, por la ausencia de planificación y documentación de los motivos y consecuencias prácticas de la decisión adoptada. En otras palabras, el traslado de competencia para ejecutar el Programa Colombia Mayor desfiguró el Fondo de Solidaridad Pensional.

Mario Paredes Caicedo

El ciudadano solicitó a la Corte declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 2º del artículo 5º del DL 812. En su argumentación, refirió el marco legal del Fondo de Solidaridad Pensional y señaló que se trata de una cuenta especial del Presupuesto General de la Nación; sin personería jurídica; adscrita al Ministerio del Trabajo; compuesta por recursos públicos que se manejan en dos subcuentas (subsistencia y solidaridad), y cuya administración la efectúan fiduciarias públicas previo proceso licitatorio adelantado por el Ministerio del Trabajo (artículo 25 de la Ley 100 de 1993, Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016 y artículo 5 de la Ley 80 de 1993).

Explicó que el Ministerio suscribió (i) el contrato de encargo fiduciario No. 604 de 2018 con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A.-FIDUAGRARIA S.A. (contratista) con el objeto de que recaude, administre y pague los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. Asimismo, tras concurso de méritos y en virtud de lo dispuesto en los artículos 14, numeral 1º, de la Ley 80 de 1993 y 83 de la Ley 1474 de 2011, firmó (ii) el contrato No. 617 del 18 de diciembre de 2018 con la firma BDO AUDIT S.A. para auditar al Fondo de Solidaridad Pensional y realizar la interventoría del encargo fiduciario. De igual modo, recordó que la fiduciaria es la encargada de hacer los pagos autorizados por el ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional, es decir, el Secretario General del Ministerio del Trabajo

(cláusula séptima del encargo fiduciario, Resolución 05281 del 3 de noviembre de 2011 del Ministerio del Trabajo, y Resolución No. 3811 del 03 de septiembre de 2018). Por último, el interviniente explicó de dónde provienen los recursos parafiscales que integran la subcuenta de subsistencia y que financian el programa Colombia Mayor (artículo 8º de la Ley 797 de 2003 y artículo 29 del Decreto 111 de 1996).

Posteriormente, el ciudadano describió la estructura operativa del programa Colombia Mayor. Para ello (a partir de lo dispuesto en el Decreto 1833 de 2016, el contrato fiduciario y la Resolución 1370 de 2013 del Ministerio del Trabajo que actualiza el Manual Operativo del programa) explicó la cobertura y distribución municipal de los recursos; los requisitos para ser beneficiario; los procesos de inscripción, priorización, pago y novedades; y las funciones de los actores involucrados en el desarrollo del programa (el Ministerio del Trabajo que ordena el gasto; el administrador fiduciario que realiza los pagos; los municipios, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los centros de protección social al adulto mayor, los centros día y los resguardos indígenas que ejecutan el programa en su jurisdicción).

Finalmente, el interviniente reiteró los argumentos expuestos por la Universidad Libre y por la ciudadana Ana Cecilia Prieto Salcedo en su intervención, relacionados con los siguientes temas: (i) la norma es el resultado del abuso en el ejercicio de las facultades extraordinarias del Presidente en el estado de emergencia. En tal sentido, no superó los juicios de conexidad material y finalidad, motivación suficiente y necesidad; (ii) la medida desarticula el Sistema de Seguridad Social porque desfigura el Fondo de Solidaridad Pensional; (iii) el DAPS no tiene facultades para administrar los recursos del Sistema de Seguridad Social; y, (iv) existe una imposibilidad jurídica para que el contrato de encargo fiduciario pueda ser cedido al DAPS.

Universidad Santo Tomás de Bucaramanga

El Observatorio de Hacienda Pública de dicha universidad solicitó a la Corte declarar EXEQUIBLE el DL 812, con base en los siguientes argumentos:

* El decreto cumple con los requisitos formales pues las medidas adoptadas fueron debidamente motivadas; se expidió en vigencia del Decreto 637 de 2020 con la firma del Presidente y todos sus ministros; y definió el territorio nacional como su ámbito territorial de aplicación.

- El decreto satisface los requerimientos materiales o sustanciales. La universidad presentó la siguiente tabla para demostrar que supera los requisitos de conexidad material y finalidad:

Parte motiva del Decreto 812 de 2020

Medidas

38, 39, 40, 41, 42, 43

Art. 1

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43.

Art. 2

23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43.

Art. 3

23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43.

Art. 4

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43.

Art. 5

40

Art. 6

38, 39, 40, 41, 42, 43.

Art. 7

41

Art. 8

38, 39, 40, 41, 42, 43.

Art. 9

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13

Art. 10

Asimismo, manifestó que cumple los juicios de: i) ausencia de arbitrariedad e intangibilidad porque las medidas no desconocen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos; ii) no contradicción específica, pues no viola la Constitución ni los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE; iii) motivación suficiente y de necesidad dado que en el considerando 43 expone que las medidas son necesarias para potencializar la política social de subsidios y la eficiencia del gasto público. Esta circunstancia permite proteger a los hogares más vulnerables en un contexto de crisis económica; iv) incompatibilidad porque las medidas guardan armonía con la Constitución; v) proporcionalidad, ya que el decreto concuerda con la gravedad de los acontecimientos porque pretenden atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza; y, vi) no discriminación debido a que las disposiciones analizadas no transgreden el principio de igualdad ni generan discriminación. Por el contrario, el párrafo 17 de las consideraciones prescribe la garantía de igualdad real y efectiva en la asignación de ayudas sociales del Estado.

Laura Viviana Mateus Núñez

La ciudadana solicitó a la Corte declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 2º del artículo 5º del DL 812, con base en los siguientes argumentos:

La disposición desconoce la cláusula general del Estado Social de Derecho (artículo 1º superior) y la jurisprudencia constitucional al centralizar en el DAPS el Programa Colombia Mayor. En efecto, esta medida califica al programa como una mera transferencia económica, pese a que la Corte Constitucional ha señalado que este auxilio no es una ayuda económica periódica, como la brindada por Familias o Jóvenes en Acción, sino que “se trata del único ingreso que percibe un sujeto en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extremas”. El

proceder del Gobierno Nacional demuestra la ausencia de análisis jurídico y planeación administrativa porque omitió estudiar la naturaleza y objetivos del Fondo de Solidaridad Pensional, de la Subcuenta de Subsistencia y del Programa Colombia Mayor. En consecuencia, los instrumentos del decreto desarticularon el SGSS. De esta manera, en palabras de la ciudadana, el uso de facultades extraordinarias para reducir el programa a una “figura de menor categoría”, violó la cláusula de progresividad y no regresividad.

La norma no tiene conexidad con el estado de emergencia económica, social y ecológica; carece de motivación suficiente; y no cumple con los requisitos de necesidad y finalidad. En efecto, el Gobierno no fundamentó la medida. Únicamente indicó que la centralización de los programas en el DAPS era necesaria para mejorar la gestión pública en el manejo de los mismos, garantizar el máximo beneficio económico y la optimizar el presupuesto. Lo anterior, porque durante el estado de emergencia, el Gobierno debe extender los beneficios del gasto social y eliminar las barreras administrativas que incrementen la vulnerabilidad de la población más pobre. La afectación de la economía no tiene conexidad con la reorganización de los programas sociales y el “desmembramiento” del SGSS que pierde al Programa Colombia Mayor. Además, no se aportó ningún estudio técnico o auditoría que demuestre que, actualmente, los dos programas referidos en el párrafo no son eficientes y que la solución sea trasladarlos al DAPS. Por el contrario, el Ejecutivo autorizó recientemente transferencias monetarias adicionales para este programa. Tampoco explicó la forma en que dicha medida garantiza el máximo beneficio económico y la optimización de los recursos. En últimas, el Gobierno Nacional, en el marco de sus funciones ordinarias, tiene las facultades necesarias para remediar una posible ineficacia en la operación del programa, particularmente, a través del Ministerio del Trabajo. Esa entidad es la encargada de expedir los lineamientos para su ejecución.

Las pruebas que fueron aportadas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia para dar respuesta al interrogante planteado por la Magistrada Sustanciadora, no evidenciaron la necesidad de que los programas deban ser centralizados en el DAPS ni explicaron la forma en que tal situación mejoraría su operación. En efecto, si bien señaló que la medida permitirá ejercer el seguimiento y evaluación de los programas a partir de diferentes metodologías, no indicó cuáles eran ni por qué el Gobierno no podía implementarlas con sus competencias ordinarias. Un ejemplo es la Resolución No. 1370 de 2013, mediante la cual el Ministerio del Trabajo elaboró el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor y fijó su objeto,

funcionamiento y evaluación.

En ese sentido, no demostró la falta de eficiencia y efectividad de los programas ni porqué la administración del DAPS las mejorará. Por último, el informe del DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al señalar que la cesión de los contratos de encargo fiduciario al DAPS tiene la finalidad de evitar interrupciones o retrasos en la operación de los programas y en el giro de las transferencias, demuestra que existe un “déficit sustantivo de motivación” de esta medida y que la misma “(...) es potencialmente lesiva para los derechos fundamentales al mínimo vital y vida digna de los beneficiarios de los programas”.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, en concepto recibido el 4 de agosto del año en curso, solicitó a la Corte declarar EXEQUIBLE el DL 812. Para tal efecto, presentó la estructura y su contenido. Señaló que es una normativa de carácter constitutivo, pues crea dos instituciones destinadas a atender las necesidades de los hogares más vulnerables en el escenario de la emergencia: el RSH y la PTM. De este modo, explicó cada una de estas herramientas y las disposiciones instrumentales que las complementan.

Posteriormente, concluyó que el decreto cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 215 superior y en la LEEE así: (i) motivación: contiene una fundamentación expresa que explica el impacto del COVID-19 en la economía y el empleo, el fundamento constitucional de las medidas y los diferentes programas sociales en el marco de la pandemia; (ii) suscripción el decreto lleva la firma del Presidente y sus ministros; (iii) vigencia: fue expedido el 4 de junio de 2020, es decir, dentro de la vigencia del Decreto 637 de 2020; y (iv) territorialidad: prevé medidas para atender los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional.

El Procurador realizó la revisión material del decreto y advirtió el cumplimiento de las condiciones generales y específicas previstas en la jurisprudencia constitucional. En relación con los requisitos materiales generales, señaló que el DL 812:

(i) Supera el juicio de conexidad material, pues los asuntos que regula guardan relación directa con la declaratoria de emergencia (conexidad externa) y con las consideraciones que motivaron su propia expedición (conexidad interna).

El decreto tiene conexidad externa porque dentro de las motivaciones del Decreto 637 de 2020 se contemplaron aquellas relacionadas con los efectos económicos de la pandemia y su impacto en el sustento de las familias, en especial, las que se encuentran en estado de pobreza; y éstas circunstancias guardan relación con las medidas adoptadas en el DL 812 y con su motivación de proteger los derechos fundamentales de los más vulnerables, como sujetos de especial protección. El Decreto declaratorio también refirió la necesidad de entregar transferencias monetarias no condicionadas a las personas que están en situación de pobreza y no son beneficiarios de otros programas; resaltó la transferencia adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas sociales ya existentes que autorizó el Gobierno Nacional en el marco de la primera emergencia; y precisó que si bien el DNP consolidó una Base Maestra de Información, aún se requiere aumentar la inversión social a partir de una mejora en la estructura de asignación de subsidios. De este modo, consideró que las medidas del decreto sub examine tienen conexidad con las causas que dieron origen a la segunda emergencia, pues desarrollan instrumentos para potencializar la política social y la eficiencia del gasto público social para beneficiar a quienes sufren un impacto diferenciado por la crisis.

El DL 812 también tiene conexidad interna. Su parte motiva contiene consideraciones que explican de forma suficiente los hechos generadores de las medidas y sustentan las disposiciones. Entre ellas, se encuentran la pérdida del empleo y de los ingresos de gran parte de la población económicamente activa; las proyecciones sobre el riesgo del aumento de la pobreza en Colombia; y, la necesidad de potencializar la política social del país a través de la mejora en la estructura de asignación de subsidios y en la gestión pública para el manejo de los programas sociales de transferencias monetarias.

(ii) Cumple los requisitos del juicio de ausencia de arbitrariedad ya que el decreto no prevé medidas que afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Por el contrario, las disposiciones bajo examen buscan la protección de los derechos de las personas y hogares de menores ingresos, y contribuyen a la realización de la igualdad material.

(iii) El decreto satisface el juicio de intangibilidad porque consagra instrumentos que son necesarios y adecuados para apoyar la subsistencia económica de las personas afectadas por la pandemia causada por el COVID-19. En consecuencia, sus medidas no afectan derechos intangibles, por el contrario, ayudan a proteger garantías como el mínimo vital y la vida

digna.

(iv) Supera el juicio de no contradicción específica en el sentido de que establece medidas orgánicas dirigidas a consolidar procedimientos para la recolección de información y la optimización del manejo de los recursos públicos destinados a subsidios para las personas en condición de pobreza o de vulnerabilidad. En ese sentido, las disposiciones no contradicen los tratados de derechos humanos que han sido suscritos y ratificados por Colombia. Por el contrario, están directamente relacionadas con la protección de derechos fundamentales de los más vulnerables durante la emergencia. En relación con los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE, la Procuraduría consideró que se cumplen estas exigencias. Las acciones apuntan a conjurar la crisis; no se refieren a las competencias del Congreso ni afectan el libre ejercicio de la función legislativa; y no afectan los derechos sociales de los trabajadores.

En relación con los requisitos materiales específicos, sostuvo que el DL 812:

(i) Cumple el requisito de finalidad, pues las medidas extraordinarias adoptadas están destinadas a conjurar una parte de los graves efectos económicos que enfrentan los hogares y las personas en situaciones de marginalidad, pobreza o desempleo como consecuencia de la pandemia, las cuarentenas sucesivas, el cierre de establecimientos de comercio, la crisis de las industrias, el aislamiento social en las ciudades y otros hechos similares. En concreto, el RSH; la creación de la PTM y la centralización de su manejo en el DAPS contribuyen a aminorar los impactos económicos del COVID-19 en los más vulnerables.

(ii) Satisface la condición de motivación suficiente porque las medidas adoptadas no imponen limitaciones a los derechos constitucionales, sino que, se trata de medidas de orden orgánico y económico destinadas a mitigar los efectos económicos de la pandemia. Por tal razón, la exigencia de suficiente motivación para la restricción de los derechos no aplica. En todo caso, la Vista Fiscal resaltó que el decreto se encuentra ampliamente motivado desde la perspectiva jurídico-constitucional y fáctica, para lo cual citó varias de las consideraciones como ejemplo.

(iii) Supera el juicio de necesidad fáctica pues los graves impactos que ha generado la contracción de la economía por las medidas que se han adoptado para contener la pandemia son hechos innegables, que exigen una respuesta del Estado. También cumple el criterio de subsidiariedad, porque las medidas adoptadas resultan congruentes con las leyes y

reglamentos que han establecido otros programas de ayudas sociales o de subsidios, como el Programa Colombia Mayor o el de compensación del IVA. Además, porque no existe en el ordenamiento jurídico un registro específico para materializar las ayudas y las reglas para su operatividad.

(iv) Cumple la exigencia de incompatibilidad debido a que el decreto no modifica ni suspende, de forma directa, ninguna norma legal, solo introduce modificaciones a la política pública nacional destinada a personas y hogares en condición de vulnerabilidad. Por eso, el Procurador indica que el decreto es compatible con los programas asistenciales del orden nacional que materializan el artículo 13 superior.

(v) Satisface el juicio de proporcionalidad porque las medidas del decreto cumplen con los tres componentes del test de proporcionalidad. En tal sentido, están orientadas a disminuir los impactos económicos, lo cual es un fin legítimo; son medios adecuados y conducentes que contribuirán, eventualmente, a paliar las necesidades de muchos colombianos; se espera que el programa de transferencias monetarias conduzca a “ventajas operativas y vitales para el bien de la población”.

(vi) Por último, acredita el juicio de no discriminación en atención a que el decreto concreta medidas afirmativas que pretenden garantizar la igualdad material. Por eso, no se configura ninguna diferencia de trato no justificada.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control automático de constitucionalidad de que trata el párrafo del artículo 215 superior, ya que el Decreto 812 del 4 de junio de 2020 fue adoptado al amparo de la declaratoria previa de emergencia económica, social y ecológica.

Asunto bajo revisión y problema jurídico

2. Mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario. Esto con ocasión de los

efectos socioeconómicos de la pandemia por el COVID-19 y otras circunstancias asociadas, en particular la caída en los precios internacionales del petróleo. Este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-307 de 2020.

3. En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 812 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

De acuerdo con las consideraciones, el decreto busca mejorar la estructura de asignación de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional mediante la mejor identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas, transferencias y beneficios, y la entrega efectiva a las personas de menores ingresos o en situación de mayor vulnerabilidad. Este propósito de focalización se enmarca en una finalidad más amplia que remite a la motivación de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica relacionada con: la necesidad de realizar un mayor gasto público para mitigar los impactos económicos que la pandemia ha causado a las personas y hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, en un contexto en el que los recursos son limitados debido a la evidente reducción de la actividad económica. La normativa bajo examen también reitera la exigencia de que los procedimientos de entrega de recursos públicos en desarrollo de las políticas sociales o económicas del Estado sean claros, transparentes y no afecten el principio de igualdad. Agrega que lo anterior es relevante porque el gasto público efectuado tendrá efectos profundos y permanentes sobre la economía y la redistribución de ingreso.

Para lograr los objetivos citados, el DL 812 (i) crea el Registro Social de Hogares (en adelante RSH) y la Plataforma de Transferencias Monetarias (en adelante PTM); (ii) centraliza la administración de varios programas sociales (familias en acción, jóvenes en acción, Colombia mayor, compensación del impuesto sobre las ventas a favor de la población más vulnerable, ingreso solidario) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante DAPS). Asimismo, (iii) prevé otras herramientas y estrategias que permiten reforzar e implementar cada una de las anteriores medidas. También, dispone el deber del DNP de definir las metodologías de evaluación y seguimiento de los programas de ayudas sociales y subsidios para que cumplan su finalidad.

Las intervenciones estatales y una intervención ciudadana consideran que el DL 812 es constitucional. De otro lado, la Universidad Libre y otros tres ciudadanos solicitan la declaratoria de inexecutable del parágrafo 2º del artículo 5º. Para ellos, la norma no satisface los requisitos de conexidad material, finalidad, motivación suficiente y necesidad porque no justifica la desarticulación del Fondo de Solidaridad Pensional como uno de los componentes del SGSS, cuyos recursos se rigen por normas de parafiscalidad; del mismo modo incumple la exigencia de no contradicción porque (i) afecta el sistema de seguridad social al “desfigurar” el Fondo de Solidaridad Pensional, (ii) contradice la cláusula de Estado Social de Derecho por disminuir la protección a los adultos mayores y (iii) vulnera el principio de no regresividad.

Por su parte, el Procurador General estima que el decreto bajo examen es constitucional con base en el análisis de los presupuestos establecidos en la Carta, la LEEE y la jurisprudencia de la Corte.

4. Una vez planteado el asunto, el problema jurídico consiste en establecer si las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 812 de 2020 y que se describieron previamente, se ajustan a la Constitución.

Para decidir sobre la constitucionalidad de la normativa bajo control, la Sala adoptará la siguiente metodología: (i) reiterará brevemente el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hará una exposición acerca del contenido y alcance del decreto objeto de análisis; posteriormente expondrá la normativa ordinaria y la jurisprudencia constitucional sobre (iii) los programas que serán administrados y operados por el DAPS, y (iv) el derecho fundamental al habeas data y sus especificidades en programas sociales. Finalmente, (v) la Corte evaluará si el decreto en mención es compatible con la Constitución.

Alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. Reiteración jurisprudencial

5. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos

usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con la Constitución, ya que, a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios que surgen de valoraciones que efectúa el Presidente de la República como Jefe de Gobierno y de Estado, deben someterse a las condiciones de validez tanto formales como materiales exigidas por la Carta.

6. Sobre la caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica, su fundamento y alcance del control judicial en los decretos expedidos a su amparo, se ha pronunciado esta Corporación en múltiples oportunidades y, en especial, en el marco de la primera declaratoria de emergencia económica, social y cultural adoptada mediante el Decreto 417 de 2020, para proferir decretos con fuerza de ley dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos y consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Por esa razón, la Sala reitera su jurisprudencia y se remite a dichas sentencias, no sin antes insistir en los puntos centrales del estudio que ocupará la Sala en esta oportunidad.

7. Es pertinente recordar que el examen formal de los decretos exige verificar el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación.

Vigencia temporal de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. Recopilación de reglas jurisprudenciales

9. La temporalidad de las disposiciones adoptadas al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica ha sido abordada en diferentes ocasiones por la jurisprudencia constitucional a partir de los dictados superiores. Sin embargo, las reglas generales que derivan de la normativa superior no han sido descritas en su totalidad en un mismo texto, ya que el análisis se ha adelantado caso a caso, de conformidad con las particularidades relevantes de cada decreto analizado por esta Corporación. Además, por la naturaleza de este tipo de situación de excepcionalidad, las medidas para enfrentar la emergencia económica, social y ecológica se ocupan de materias diversas que los distintos gobiernos han valorado como importantes de acuerdo con las crisis que deben afrontar, esto explica la

diversidad temática y la vocación de permanencia que las ha caracterizado. A continuación, la Sala concretará los dictados aplicables en diversos escenarios, pues, de acuerdo con la Constitución, la temporalidad de los decretos expedidos al amparo de este tipo de estado de excepción no es un asunto monolítico.

El artículo 215 superior se ocupa del estado de emergencia económica, social y ecológica en los siguientes términos:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.” (subrayas fuera del texto)

Las reglas que se derivan de este precepto son las siguientes:

i. (i) “Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.” Este fragmento establece una duración estricta de los decretos expedidos al amparo de la emergencia, ligada directamente a la superación inmediata de la crisis. Indica que al término de la emergencia expira la vigencia de estos cuerpos normativos. En efecto, el adverbio “exclusivamente” restringe la permanencia de los preceptos al limitar su alcance a la finalidad de los decretos y destaca su conexidad con la situación que dio origen a la emergencia y a sus efectos.

() “[Los decretos con fuerza de ley p]odrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la

siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.” Este apartado se ocupa expresamente de las medidas tributarias y, esa misma especificidad permite extraer conclusiones sobre otro tipo de normas de distinta naturaleza.

En materia impositiva, el Constituyente previó dos reglas que indican que se trata de disposiciones que tienen un término mayor al de la emergencia, pero no se hacen permanentes por su sola expedición por parte del Gobierno Nacional, en efecto:

- a. a. su permanencia en el ordenamiento deberá culminar al término de la vigencia fiscal siguiente a su expedición, o
- b. b. pueden perdurar si el Congreso lo decide dentro del año siguiente.

Con base en esas precisiones, es posible adelantar un ejercicio hermenéutico que lleva a la conclusión según la cual las normas que no traten asuntos tributarios, y que no sigan la primera regla, escapan a las hipótesis de los dos dictados precitados y, por eso, podrían tener vigencia más amplia o incluso carácter permanente, tesis que encuentra un claro fundamento en la tercera previsión sobre la duración de los estados de emergencia que contiene el artículo 215 superior.

() “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.” Esta disposición reitera las facultades del Congreso frente a la normativa expedida en virtud de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Con todo, distingue las materias que son de iniciativa gubernamental y las que no, pues en las primeras, puede ejercer sus facultades para derogar, modificar o adicionar sólo durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia, mientras que en las demás materias sus atribuciones pueden ser ejercidas en cualquier tiempo.

Una interpretación sencilla de la norma permite entender que la Constitución habilita la vigencia de decretos expedidos al amparo del estado de emergencia más allá de la duración del mismo. En materias distintas a la tributaria existen reglas especiales. Además, la Carta

permite una permanencia mayor de las disposiciones, de lo contrario, no habría diseñado esa previsión que se refiere a dos momentos en los que el Congreso puede derogar, modificar o adicionar los preceptos expedidos en el estado de emergencia: el año siguiente a la declaratoria de la emergencia y cualquier tiempo. Efectivamente, esta atribución del Congreso sólo tiene sentido si hay decretos que perduran más allá de la emergencia.

10. La Corte Constitucional ha aplicado estas reglas en muchas ocasiones, un breve recuento jurisprudencial muestra varios escenarios de duración de los decretos expedidos al amparo de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica ligados de manera evidente a los juicios a través de los cuales se analizan este tipo de normas, en particular al juicio de conexidad. Las hipótesis de permanencia de esta clase de preceptos son las siguientes:

i. (i) La figura del estado de excepción está, en principio, proscrita para la expedición de disposiciones dirigidas al abordaje de asuntos crónicos o estructurales que, por definición, deben ser normados en preceptos permanentes que deben ser tramitados por los cauces democráticos usuales.

() Los decretos expedidos al amparo de este tipo de declaratoria, así como las medidas que contienen, sólo tienen vigencia durante el mismo periodo de duración de la emergencia. Con todo, este lapso no corresponde a un mínimo inamovible, pues es posible que la Corte establezca una permanencia inferior con base en criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

() En materia tributaria existe una regla específica que contempla dos posibilidades de duración:

a. a. el término de la siguiente vigencia fiscal, como máximo, pues puede ser menor, o

b. b. el carácter permanente que sólo le puede dar el Congreso dentro del año siguiente a su expedición. Esta última hipótesis ha sido aplicada también a normas penales.

() Las medidas adoptadas en virtud de un estado de emergencia pueden ser permanentes o mantener una vigencia mayor a la de la crisis. En esos casos, el análisis de la Corte se enfoca en la naturaleza de las medidas, la verificación de los juicios aplicables y criterios generales de razonabilidad y proporcionalidad. En esos casos, es posible que el mismo decreto

establezca el carácter permanente, una duración específica o que la Corte intervenga para que el texto concuerde con las exigencias de temporalidad de la Constitución, en general, al restringir la vigencia. En estos casos caben tres hipótesis:

- a. a. La existencia de un lapso de permanencia determinado que se establece con base en los juicios aplicables para estudiar este tipo de decretos;
- b. b. La existencia de un lapso de permanencia indeterminado, pero determinable. Este carácter será dado por diferentes aspectos fácticos ligados a la atención de la crisis que dio lugar al a declaratoria de emergencia y a criterios de razonabilidad;
- c. c. La inexistencia de un lapso de permanencia determinado o determinable, en ese caso la norma será parte del ordenamiento hasta que el Congreso ejerza sus competencias legislativas ordinarias en la materia.

12. Además del control jurídico que ejerce esta Corporación, el diseño institucional de los estados de excepción también ha resaltado el permanente control político en cabeza del Congreso. Se trata de un escrutinio que robustece y fortalece la democracia y que, en el caso de medidas adoptadas en estados de emergencia cuya duración tiende a la permanencia, puede ser ejercido a través de la cláusula general de competencia legislativa por medio de la presentación de proyectos de ley que eventualmente modifiquen, deroguen o adicionen las medidas adoptadas en estados de emergencia. De tal suerte, se trata de una situación en la que el Legislativo se erige como pieza fundamental para el fortalecimiento de la democracia. En efecto, mantiene intacta la separación de poderes, pues el Congreso deberá revisar permanentemente las medidas expedidas por el Gobierno Nacional y, en el escenario democrático, decidir las que deben permanecer en el ordenamiento y las que podrían haber mutado en arbitrarias o incluso inconvenientes al término de la emergencia.

El contenido y alcance del Decreto Legislativo 812 de 2020

13. En primer lugar, la normativa inicia con consideraciones que se refieren al estado de emergencia económica, social y ecológica en general y a los poderes extraordinarios del Presidente de la República para legislar a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Posteriormente, el texto destaca la declaratoria del COVID-19 como pandemia por parte de la OMS el 11 de marzo de 2020, la cual instó a los países a tomar acciones

urgentes. Adiciona que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 para declarar el estado de emergencia sanitaria y establecer disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo Coronavirus. Además, indica que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar los efectos económicos y sociales que ha generado la pandemia.

En segundo lugar, entre las razones que llevaron a la adopción de esa medida, la norma expone la considerable disminución del PIB; la necesidad de un mayor gasto público; la afectación de los ingresos corrientes de la Nación que se ha traducido en un mayor déficit fiscal; y una alta incertidumbre sobre los efectos de la pandemia en el comportamiento económico del país. Asimismo, los efectos económicos y laborales negativos que esta reducción de la actividad económica ha tenido y tendrá para las familias, en especial, para los hogares más vulnerables que han visto afectados sus ingresos y su mínimo vital. De igual modo, expresa que, según proyecciones de organismos multilaterales, la pobreza en Colombia podría aumentar en el 2020.

En tercer lugar, el DL presenta el marco constitucional que protege los derechos a la vida, a la igualdad y al mínimo vital de las personas más vulnerables y discriminadas. También, indica la obligación del Estado de adoptar medidas en favor de estos grupos marginados. En concreto, se refiere a la prohibición que tienen los órganos del poder público de otorgar auxilios o donaciones; al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como fines sociales del Estado, y conceptualiza acerca del deber estatal de respetar los principios de igualdad y transparencia al entregar recursos públicos en desarrollo de políticas sociales o económicas. Señala que los subsidios materializan los principios y fines del Estado Social de Derecho, y ayudan a proteger los derechos fundamentales.

Posteriormente, en cuarto lugar, el DL 812 se refiere al marco jurídico de los diferentes programas sociales y subsidios del Gobierno que existen actualmente, incluidos aquellos que fueron creados o puestos en marcha recientemente, por razón de la emergencia. En concreto, define los objetivos de los programas denominados Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, de compensación del impuesto sobre las ventas -IVA a favor de la población más vulnerable y, finalmente, el de Ingreso Solidario. Asimismo, recuerda que (i)

los Decretos 458 y 659 de 2020 autorizaron transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, con el fin de mitigar los efectos de la pandemia, y (ii) el Decreto 518 de 2020 dispuso que las transferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solidario se entregarán a las personas y hogares que no fueran beneficiarios de los demás programas sociales o de la compensación del IVA, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria de la emergencia mediante el Decreto 417 de 2020.

A partir de esos elementos, en quinto lugar, presenta las necesidades concretas que advirtió el Gobierno para la expedición del decreto legislativo. Para ello, el DL refiere la necesidad de reformar la estructura de asignación de subsidios y garantizar una mejor focalización del gasto social para que éste sea asignado a la población más pobre y vulnerable. En efecto, explica que lo anterior es necesario porque la crisis le ha demandado al Gobierno Nacional aumentar la inversión social en un contexto en el que los recursos son limitados. Esta situación tendrá efectos sobre la economía y la redistribución de ingreso. Por lo anterior, la normativa considera que las medidas que contempla son necesarias para mejorar el manejo de la información socioeconómica de las personas y hogares; facilitar la inclusión y exclusión de beneficiarios, y asignar y evaluar de forma más eficiente y efectiva los subsidios.

14. Con base en estas consideraciones, en sexto lugar, el decreto prevé las siguientes medidas dirigidas a tornar más eficiente la asignación de subsidios y lograr una mejor focalización que permita que el gasto social se concentre en las personas que más lo necesitan:

(i) crea el Registro Social de Hogares (RSH) y la Plataforma de Transferencias Monetarias (PTM); (ii) centraliza la administración de varios programas sociales (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, compensación del impuesto sobre las ventas a favor de la población más vulnerable y el Ingreso Solidario) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Asimismo, (iii) prevé otras herramientas y estrategias que permiten reforzar e implementar cada una de las anteriores medidas, y (iv) dispone el deber del DNP de definir las metodologías de evaluación y seguimiento de los programas de ayudas sociales y subsidios para que cumplan su finalidad.

En efecto, el decreto dispone la creación del RSH y de la PTM, administrado e implementado por el DNP a partir de la Base Maestra del Decreto 518 de 2020, del registro social y de otros registros administrativos. De igual manera, señala que el RSH permitirá la validación y actualización de la información socioeconómica de las personas y hogares, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios. Lo anterior con el objeto de mejorar la asignación del gasto social. Del mismo modo, como estrategias complementarias para implementar la medida, el DL regula la estructura del RSH; los usos del mismo en relación con el manejo de la información de la población; la administración de los datos por el DNP y las facultades que tiene esa institución para solicitar información adicional a otras entidades; los procesos que se surten para la recolección y actualización de la información que contiene el registro y, las obligaciones que tienen las autoridades responsables de la entrega de subsidios y los beneficiarios de los mismos de suministrar información al registro (artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 8º).

En relación con la segunda medida, el DL centraliza la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En concreto, el decreto dispone que el DAPS podrá modificar o fijar nuevos criterios para incluir a población en situación de vulnerabilidad económica o con alta probabilidad de caer en condición de pobreza como beneficiaria del respectivo programa de transferencias monetarias; asigna la ejecución de los programas al Adulto Mayor-Colombia Mayor y la compensación del IVA al DAPS, y posibilita la cesión de los contratos de encargo fiduciario suscritos por el Ministerio del Trabajo para la operación de estos dos programas. También, atribuye la administración y ejecución del programa Ingreso Solidario a la misma entidad y contempla la necesidad de establecer criterios de inclusión, permanencia y exclusión de destinatarios. Adicionalmente, dispone la creación, administración e implementación de la Plataforma de Transferencias Monetarias, la cual se integra al RSH (artículos 5º, 6º y 7º).

Como estrategia adicional independiente, pero íntimamente relacionada con las dos medidas principales, el DL consagra el deber del DNP de definir las metodologías de evaluación y seguimiento de los programas de ayudas sociales y subsidios para que cumplan su finalidad (artículo 9º). Por último, la normativa establece que rige a partir de la fecha de su publicación.

Visto el alcance del DL bajo examen, a continuación, la Sala presenta el marco jurídico ordinario aplicable.

Marco normativo de los programas que serán administrados y operados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Programa Adulto Mayor-Colombia Mayor: naturaleza jurídica, finalidades y fuentes de financiación

15. El artículo 25 de la Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo. Esta disposición señala que los recursos de este fondo deben ser administrados por sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario.

En la medida en que el Fondo de Solidaridad Pensional está adscrito al Ministerio de Trabajo, se prevén diversas funciones para dicha entidad. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 2.2.14.1.4. del Decreto 1833 de 2016, el Ministro de Trabajo preside el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional. El artículo 2.2.14.1.2. del mismo decreto le otorga la competencia para elegir una o varias entidades para administrar los recursos del fondo, que se seleccionarán mediante el proceso de contratación autorizado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993. El párrafo 1º del artículo 2.2.14.1.8. del Decreto 1833 de 2016, señala que dicha autoridad debe realizar el cobro coactivo de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, con base en los informes que rinda el administrador fiduciario, previas las gestiones de cobro que este adelante, la entidad determina el Plan Anual de Extensión de Cobertura.

El literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 establece que el propósito del Fondo de Solidaridad Pensional es ampliar la cobertura del sistema de seguridad social mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso al mismo. Luego, la Ley 797 de 2003 amplió el objeto del Fondo al crear una subcuenta específica dirigida a “la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo

caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.14.1.1. del Decreto 1833 de 2016 precisa que el Fondo de Solidaridad Pensional está integrado por dos subcuentas que deben ser manejadas de forma independiente. La primera es la subcuenta de solidaridad, cuyo objetivo es subsidiar los aportes al sistema general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte. La segunda es la subcuenta de subsistencia, la cual está destinada a proteger a las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico.

En consecuencia, la creación del Fondo de Solidaridad Pensional estuvo dirigida inicialmente a subsidiar los aportes al sistema de seguridad social de los trabajadores que carecían de recursos para efectuar el aporte pleno al sistema. Posteriormente, fue establecida la cuenta de subsistencia que modificó ese enfoque para incluir también la protección de las personas de la tercera edad que no cuentan con protección del sistema de seguridad social y, además, se encuentran en situación de vulnerabilidad e imposibilidad de satisfacer sus necesidades porque están en situación de indigencia o pobreza extrema.

Las fuentes de financiación del Fondo de Solidaridad corresponden principalmente a recursos recaudados en el marco del sistema de seguridad social, particularmente recursos parafiscales. De acuerdo con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 8 de la Ley 797 de 2003 las fuentes de financiación son las siguientes:

Fondo de Solidaridad

Subcuenta de solidaridad

Subcuenta de subsistencia

a) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;

c) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y

d) Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993.

a) Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de 16 a 17 smlmv de un 0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente ley;

b) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

c) Los aportes del presupuesto nacional. Estos no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a) y b) anteriores, y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE;

d) Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán para el Fondo de Solidaridad Pensional para la subcuenta de subsistencia en un 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán en un 2% para la misma cuenta.

16. El artículo 2.2.14.1.32. del Decreto 1833 de 2016 divide en dos clases los subsidios económicos de la subcuenta de subsistencia. El primero es el subsidio económico directo, mediante el cual se otorga dinero a los beneficiarios sin intermediación. El segundo es el subsidio económico indirecto, a través del cual se prestan servicios sociales básicos mediante Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos.

17. El Decreto 1833 de 2016 señala que los recursos de la subcuenta de subsistencia financiarán el programa de auxilios para ancianos en condición de indigencia previsto en el

Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993, que hoy corresponde al Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Programa Colombia Mayor-. Su objetivo es proteger al adulto mayor que carece de rentas o ingresos suficientes para subsistir o se encuentra en condiciones de extrema pobreza o de indigencia, a través de un subsidio económico directo o indirecto.

La jurisprudencia ha señalado que este programa es una materialización del deber de solidaridad, del principio de universalidad del sistema de seguridad social y una manifestación del Estado Social de Derecho establecido en el artículo 1º de la Constitución. En ese sentido, ha afirmado que se trata de una política pública cuyo objetivo es proteger a las personas de la tercera edad en condiciones de vulnerabilidad extrema, para que, ante la falta de fuentes de ingreso, puedan procurarse los mínimos necesarios para subsistir, mediante un auxilio económico que les permita sobrellevar su situación y de esta forma proteger sus garantías fundamentales.

18. De acuerdo con el contrato de encargo fiduciario No. 604/2018, en la actualidad los recursos del Programa Colombia Mayor son administrados por la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario, FIDUAGRARIA S.A. a través de su Unidad de Gestión EQUIEDAD.

19. El artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016 establece que los requisitos para acceder a la subcuenta de subsistencia son: (i) ser colombiano; (ii) haber residido durante los últimos 10 años en territorio nacional; (iii) tener como mínimo tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones; (iv) estar clasificado en nivel 1 o 2 del SISBEN -Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales-; (iv) carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir; y v) estar en alguna de las siguientes condiciones: (a) vivir solo y recibir un ingreso mensual que no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; (b) vivir en la calle y de la caridad pública; (c) vivir con la familia y el ingreso familiar sea inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; (d) residir en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o (e) asistir como usuario a un Centro Diurno.

Asimismo, el artículo 2.2.14.1.30 del decreto en comento señala que el subsidio que se otorga es intransferible y la orientación de sus recursos se desarrolla bajo los principios de integralidad, solidaridad y participación. Además, determina que el Ministerio del Trabajo es el encargado de elaborar el manual operativo para fijar los lineamientos de selección de

beneficiarios, los componentes de los subsidios y demás aspectos procedimentales del programa.

20. Debido a la escasez de recursos, los beneficiarios del programa deben ser personas que cumplan los requisitos para el efecto y se encuentren en condiciones de vulnerabilidad extrema. Por lo tanto, el artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016 establece un sistema de priorización dirigido a “(...) otorgar el auxilio económico a quienes, dentro del conjunto de adultos mayores que cumplen los requisitos para ser beneficiarios, tienen una situación apremiante que amerita un apoyo urgente y preferente”.

Los criterios de priorización que señala el artículo son: (i) la edad del aspirante; (ii) los niveles 1 y 2 del SISBEN, y el listado censal; (iii) la minusvalía o discapacidad física o mental; (iv) las personas a cargo del aspirante; (v) ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona; (vi) haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar con los aportes a dicho sistema; (vii) la pérdida del subsidio por traslado a otro municipio; y (viii) la fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.

Para determinar qué personas cumplen con los requisitos y los criterios de priorización, el programa Colombia Mayor es el encargado de verificar distintas bases de datos. Asimismo, esa entidad tiene la facultad de excluir beneficiarios una vez haya verificado que no son adultos mayores en situación de extrema vulnerabilidad que cumplan los requisitos del programa. De este modo, el contraste de bases de datos le permite a la entidad determinar el acceso y permanencia en el programa.

21. En conclusión, el programa Colombia Mayor está dirigido a proveer un soporte económico a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza. Por lo tanto, involucra la garantía del mínimo vital, la dignidad humana y la realización de los derechos fundamentales de sujetos de protección constitucional reforzada, en los que concurren varias condiciones de vulnerabilidad, la edad y la ausencia de recursos que les permitan solventar sus necesidades básicas.

Programa Familias en Acción

22. Este instrumento consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. Está regulado en la Ley 1532 de 2012 y su dirección y coordinación es responsabilidad del DAPS. El artículo 3º de la mencionada ley señala que su objetivo es fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia; la asistencia y permanencia escolar en los nueve años de educación básica y dos años de educación media; el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; el desarrollo de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.

23. De conformidad con el artículo 4º de la misma ley, las personas que pueden ser beneficiarias de este programa son las siguientes:

(i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional a través del DAPS, en concordancia con lo establecido en los artículos 1º, 2º y 3º de la ley en mención.

(ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema.

(iii) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el programa.

(iv) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el programa.

Para la financiación del programa, el artículo 8 ibidem señala que el Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para atender el pago de los subsidios de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo. En ese sentido, es importante señalar que, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación para el 2020, el Gobierno destinó al DAPS 1.9 billones de pesos para la implementación de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable en todo el territorio, entre las que se encuentra este programa.

24. Como quiera que este programa consiste en una transferencia condicionada de recursos, el artículo 7º de la mencionada disposición señala que la entrega del apoyo monetario

depende de la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad. Actualmente y en condiciones de normalidad, se prevén como condicionamientos matricular a los niños, niñas y adolescentes en establecimientos educativos aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y asistir al menos al 80% de las clases de cada bimestre escolar. De igual manera, realizar las actividades definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social para la atención a la primera infancia.

25. En conclusión, el programa Familias en Acción es una entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias más vulnerables. Sin embargo, la entrega del incentivo monetario depende del cumplimiento de los compromisos en salud y educación suscritos por los beneficiarios a los que se les ha asignado el recurso.

Programa Jóvenes en Acción

26. Esta herramienta se creó en la Resolución 1970 del 21 de noviembre de 2012 del DAPS y rediseñó el programa Familias en Acción. Su objetivo es incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, mediante un modelo de transferencias monetarias condicionadas que permitan el acceso y permanencia en la educación superior.

El DAPS, mediante la Resolución No. 1020 del 2019, adoptó el Manual Operativo del Programa Jóvenes en Acción – Versión 7. Ese documento determina que los jóvenes elegibles para el programa deben tener entre 14 y 28 años de edad; no contar con un título profesional universitario; y encontrarse en al menos uno de los siguientes listados poblacionales:

- (i) Registro administrativo del programa Familias en Acción de Prosperidad Social, graduados de bachiller.
- (ii) Red para la superación de la pobreza extrema –UNIDOS– o quien haga sus veces.
- (iii) SISBEN III, con uno de los puntajes especificados conforme al área de residencia (desagregación geográfica),
- (iv) Registro Único de Víctimas-RUV-, en situación de desplazamiento en estado “incluido”.
- (v) Listados censales indígenas.

(vi) Listados censales del ICBF para jóvenes con medida de protección o responsabilidad penal del ICBF.

Las transferencias monetarias condicionadas tienen como propósito incentivar el acceso y la permanencia en la educación superior de estos jóvenes. De igual forma, el desarrollo de competencias y acciones complementarias en el marco de los componentes de formación, habilidades para la vida y gestión de oportunidades.

27. Las actividades de carácter académico que adelantan los participantes en las instituciones educativas son el objeto del proceso de la verificación de compromisos para el posterior trámite de liquidación y entrega de las transferencias monetarias condicionadas. Esta gestión se encuentra bajo la responsabilidad del SENA, las instituciones de educación superior y las entidades que han formalizado un convenio para la implementación del programa. Aquellas reportan periódicamente al DAPS el estado del participante en el programa de formación y en la institución educativa y su desempeño académico.

28. Por lo tanto, este es un programa que tiene como objetivo prestar auxilios económicos condicionados a jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad entre los 14 y los 28 años, que sean bachilleres, no tengan un título universitario y se encuentren en alguno de los listados mencionados.

Programa compensación del IVA

29. El artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 creó una compensación a favor de la población más vulnerable en aras de generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA). Este mecanismo consiste en una transferencia no condicionada de una suma de dinero fija cada dos meses. El monto es definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP cada año a partir de 2020, expresado en unidades de valor tributario (UVT), y tendrá en cuenta el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos en Colombia.

Los beneficiarios de la compensación son las personas más vulnerables determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, de conformidad con la metodología de focalización que defina el DNP. Para este propósito, se podrán tener en cuenta aspectos como la situación de pobreza y de pobreza extrema, y la calificación en el SISBEN o el instrumento que haga sus veces.

De acuerdo con el documento CONPES 3986 del 20 de marzo de 2020, para el financiamiento de este programa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, los recursos para las estrategias según el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, se precisa que para 2020 la implementación de este beneficio tiene un costo total estimado de 261.719.000.00 millones de pesos.

30. En conclusión, la compensación a favor de la población más vulnerable en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA) es una transferencia no condicionada de dinero a las familias más vulnerables de Colombia, cuyo objetivo es contribuir a la equidad en el esquema del impuesto IVA, y reducir la desigualdad y la pobreza en el territorio nacional.

Programa Ingreso Solidario

31. El Programa Ingreso Solidario fue creado por el Decreto Legislativo 518 de 2020. Este instrumento entrega una transferencia monetaria no condicionada que busca mitigar los impactos de la emergencia del COVID-19 sobre la población en situación de pobreza y condición de vulnerabilidad económica que no cuenta con ayudas monetarias de los programas del orden nacional. En ese sentido, los beneficiarios son las personas en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad económica, que no se encuentren dentro de los programas descritos previamente.

Este programa es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por su parte, el DNP mediante acto administrativo, debe señalar el listado de los hogares beneficiarios del programa. Respecto al esquema de financiación, el parágrafo 2º del artículo 1º del decreto en mención establece que las ayudas monetarias pueden ser atendidas con las apropiaciones presupuestales vigentes y, posteriormente, con los recursos del FOME. El artículo 4º determina que los costos operativos para la realización de las transferencias se asumen con cargo a este mismo fondo.

32. Este decreto fue declarado exequible por esta Corte mediante la Sentencia C-174 de 2020. Esta decisión advirtió que el programa tiene por objeto brindar una solución a algunas de las dificultades que originaron el estado de emergencia económica y social que no podían ser solventadas mediante los instrumentos jurídicos ordinarios. En ese sentido, el programa hace frente al riesgo actual e inminente de que las personas y los hogares no puedan auto

abastecerse y satisfacer sus necesidades vitales esenciales debido a las medidas de confinamiento y aislamiento obligatorio. Finalmente, precisó que, aunque existen otros programas estatales que podrían ser funcionales al objetivo de preservar el derecho al mínimo vital, en el escenario actual resultan insuficientes porque no se extienden a todas las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Además, responden a objetivos que trascienden la protección inmediata del derecho al mínimo vital, que es el elemento determinante del programa en mención.

33. Por lo tanto, el programa Ingreso Solidario es un programa gubernamental transitorio y extraordinario concebido para atender la actual emergencia. Su objetivo es que los destinatarios puedan satisfacer sus necesidades básicas sin sujeción al cumplimiento de condiciones especiales.

34. Es importante tener en cuenta que los programas anteriormente descritos se fundamentan en bases de datos que contienen información personal de los potenciales beneficiarios, razón por la cual la Sala procede a recordar brevemente los principios y fundamentos del derecho al habeas data.

Esta garantía está prevista en el artículo 15 de la Constitución y dispone que todas las personas tienen derecho a la intimidad personal, al buen nombre, a conocer, actualizar y rectificar la información que se haya recogido sobre ellas en los diferentes bancos de datos y en los archivos de entidades públicas y privadas. Adicionalmente, establece la obligación que tiene el Estado de hacer respetar tales postulados.

35. La Ley Estatutaria 1581 de 2012 regula los derechos y deberes de los titulares de datos personales, así como las obligaciones de los responsables del tratamiento de datos. En concordancia con el alcance del derecho, el artículo 4º establece ocho principios para el tratamiento de datos personales: (i) veracidad o calidad de los registros o datos; (ii) temporalidad de la información; (iii) interpretación integral de los derechos constitucionales; (iv) seguridad; (v) confidencialidad; (vi) acceso y circulación restringida; (vii) finalidad y (ix) transparencia.

36. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012 han caracterizado los diferentes tipos de información con el fin de regular las limitaciones del derecho fundamental de acceso a la información. La primera tipología

distingue entre la información personal y la impersonal. La segunda, clasifica la información desde un punto de vista cualitativo, en función de su publicidad y la posibilidad legal de acceder a la misma en (i) pública o de dominio público, (ii) semiprivada, (iii) privada, y (iv) reservada o secreta.

La información pública es aquella que, según la ley o la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna. La información semiprivada se refiere a información personal o impersonal que no pertenezca a la categoría de pública, sobre la cual, cierto sector, grupo de personas o a la sociedad en general pueda tener un interés legítimo. En este sentido, su acceso y conocimiento puede ser limitado, pues requiere de una orden de autoridad judicial o administrativa. La información privada es aquella que por versar sobre información personal y por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. La información reservada corresponde a información personal y guarda estrecha relación con los derechos fundamentales del titular a la dignidad, a la intimidad y a la libertad. Por tal motivo, se encuentra reservada a su órbita exclusiva y “(...) no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones.”

En síntesis, el derecho al habeas data está relacionado con un ámbito material específico, esto es, el de la recolección, manejo y administración de información en bases de datos y, por ende, comporta una serie de prerrogativas dirigidas a que, en ese contexto, el manejo de la información sea respetuoso de la dignidad humana. En concordancia, con lo anterior de acuerdo con el tipo de información su inclusión en bases de datos y el manejo tiene límites que buscan preservar la intimidad, el debido proceso y la dignidad humana de su titular.

El derecho al habeas data en programas sociales o subsidios del Estado

37. La materialización de la política social del Estado exige un proceso de identificación de la población para la debida focalización de los programas. De esta forma, los recursos y esfuerzos se dirigen prioritariamente a las personas que tienen mayores necesidades y se logre la satisfacción de sus derechos. Por lo tanto, esta actuación se apoya en el registro y manejo de complejas bases de datos. A continuación, se describirán los principales aspectos normativos sobre la focalización, el proceso de asignación de los recursos a la población más vulnerable y su relación con el derecho al habeas data, en tanto que, dicho instrumento, se

apoya principalmente en el recaudo y administración de múltiples datos.

38. En relación con la focalización, el CONPES Social es el encargado de definir, cada tres años, los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y, además, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales. Asimismo, el DNP es el responsable de definir las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas en las bases de datos. Por último, los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización.

Ahora bien, como lo indican las consideraciones del decreto sub examine, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) es el principal instrumento de focalización individual, a nivel de hogar, del gasto social en el país. Por esta razón y dado que el RSH estará integrado, entre otros, por registros de demanda de ayudas sociales provenientes del SISBEN y podrá considerar los auto reportes efectuados a través de esta misma encuesta, es relevante conocer la normativa general sobre este instrumento de focalización de los servicios sociales. En concreto, aquella relacionada con el manejo de la información, la cual está contenida, principalmente, en el Decreto 441 de 2017.

El Legislador dispuso que la información recolectada por el SISBEN, su administración y tratamiento está sujeta al cumplimiento de las normas de protección de datos personales establecidas en la Constitución, las Leyes 1437 de 2011, 1581 de 2012 y 1712 de 2014, y las demás las normas que regulan la materia. Específicamente, debe respetar los derechos fundamentales a la igualdad, intimidad, protección de datos personales y los principios constitucionales de transparencia, moralidad, eficiencia, calidad y publicidad de la información, así como los demás que rigen la función administrativa.

De igual modo, regula en detalle la implementación, actualización, administración y operación del SISBEN. En primer lugar, es preciso resaltar que el DNP cumple funciones muy específicas en relación con la base de datos en mención. Entre ellas, la organización, administración, implementación, mantenimiento, procesos de validación y controles de calidad, actualización y consolidación de las bases de datos que la conforman. En concreto, el DNP tiene la facultad de realizar cruces de información con el fin de depurarla y actualizarla. Asimismo, diseña la ficha de caracterización socioeconómica y las herramientas tecnológicas

para la recopilación y administración de la información; define criterios de ingreso, suspensión y exclusión de las personas de las bases de datos; establece las condiciones del envío de información por parte de las entidades territoriales, consolida, certifica y publica la base de datos nacional del SISBEN. Sobre esta última función, el DNP también establece los lineamientos y el protocolo para la entrega, suministro o puesta a disposición de dicha información.

En tal sentido, los municipios y departamentos también cumplen funciones relevantes en relación con la encuesta. Las entidades territoriales tienen a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional, y deben realizar la inversión social, especialmente, mediante la asignación de subsidios que apliquen los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el CONPES Social.

En igual sentido, las entidades que administran los programas sociales también evalúan y determinan si las personas que han sido excluidas de la base de datos del SISBEN pueden acceder o continuar en un determinado programa. En consecuencia, los entes territoriales tienen un rol esencial en la construcción de la base de datos nacional, debido a las facultades que tienen para participar en los procesos de consolidación de la misma, y de la importancia de las labores que adelantan los administradores municipales, distritales o departamentales del SISBEN.

40. Los elementos normativos descritos evidencian que el SISBEN es una de las principales herramientas para la priorización de la política social en el país. Para su consolidación, involucra la actuación concurrente de entidades del orden nacional y territorial en aras de identificar adecuadamente la población más vulnerable. En consecuencia, la construcción de la base de datos, su administración y actualización involucran diversos derechos fundamentales, no solo los relacionados con la protección de datos personales sino también la igualdad, el debido proceso, el mínimo vital y la vida en condiciones dignas, entre otros.

41. Además de los mandatos legales descritos, la Corte Constitucional ha fijado subreglas en el examen de casos concretos sobre la protección del habeas data en el marco de las bases de datos que sirven como sustento a los programas sociales, las cuales se pueden sintetizar así:

i. (i) Toda persona tiene el derecho a figurar con su identidad clara en todas las bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos.

ii. (ii) Existe un deber de las autoridades de completar los vacíos en las bases de datos con la información que falte, así como de mantenerlas actualizadas.

iii. (iii) El habeas data puede ser un medio que permita el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales. Por lo tanto, la omisión de incluir información veraz y completa sobre la situación de vulnerabilidad de una persona en las bases de datos del Estado, que puedan generar situaciones provechosas para el titular y traducirse en ventajas jurídicas para este: (i) conlleva a una negación injustificada de la incorporación del dato que reporta el beneficio y, en consecuencia, (ii) lesiona su derecho al habeas data.

iv. (iv) La autonomía de la voluntad privada de las entidades del sector bancario encargadas de hacer los giros debe ejercerse dentro de los límites del bien común. Lo anterior porque la actividad financiera es de interés público, lo que obliga a la intervención del Estado sobre ella, como imponen los artículos 333 y 335 superiores.

42. Por último, es necesario destacar que el derecho al habeas data hace parte de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Por lo tanto, no puede ser suspendido ni siquiera durante los estados de excepción, tal y como lo señalan los artículos 93 y 214 de la Constitución Política. En concordancia con esta previsión, recientemente en el marco de la declaratoria de emergencia que realizó el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, la Corte Constitucional se pronunció sobre el manejo de la información y el derecho al habeas data en estados de excepción.

En el Decreto Legislativo 458 de 2020, el Gobierno Nacional autorizó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de algunos programas sociales. Para ello, el artículo 3º habilitó la utilización de información reservada del DANE con el único fin de permitirle a las entidades del Estado mejorar la caracterización del nivel socioeconómico de los potenciales beneficiarios de las transferencias monetarias. La Sentencia C-150 de 2020, declaró exequible esta normativa y, en relación con el manejo de la información reservada, concluyó que las entidades pueden

acceder a esa información única y exclusivamente cuando sea necesario para atender las consecuencias de la pandemia. Por tal razón, el manejo de la información debe someterse a los principios de la ley de habeas data.

De otra parte, el Decreto Legislativo 518 de 2020 reconoció al SISBEN como el instrumento fundamental de focalización y autorizó al DNP para hacer uso de los registros más actualizados del mismo, con sujeción a las directrices de manejo de información. Además, dispuso que el DNP podrá acceder y usar fuentes adicionales de información para mejorar la focalización y la identificación de los hogares más vulnerables. Esto incluye la verificación de datos personales e información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países prevista en la Ley 1266 de 2008, únicamente cuando sea necesario para la entrega de las transferencias. El decreto dispuso que, con ese fin, las personas jurídicas privadas deben proporcionar la información requerida por el DNP. También, todas las entidades involucradas deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad, circulación restringida y confidencialidad de los datos. La Sentencia C-174 de 2020 declaró exequible la normativa descrita y concluyó que la utilización del SISBEN, como instrumento principal para la individualización de los destinatarios del programa es constitucionalmente admisible. Se trata de la principal herramienta para la focalización de programas sociales del Estado, la cual está basada en las condiciones socioeconómicas de las personas y de los hogares.

De igual modo, concluyó que otorgar al DNP la facultad de acceder y utilizar (i) los registros del SISBEN más actualizados, incluso si no están publicados, y (ii) otras fuentes y registros de información de instancias gubernamentales y de instancias privadas, resulta consistente con el objetivo de garantizar la correcta focalización del programa y preservar la calidad de la información, por su mayor trazabilidad, actualización, y garantías de no ser objeto de manipulación. Además, sirve para construir la base maestra con los registros del SISBEN IV en tanto se encuentren disponibles, y minimizar los errores de exclusión e inclusión. Asimismo, la Corte reconoció que el Legislador tiene el deber de definir los lineamientos y ejes esenciales de los programas sociales, pero no está obligado a precisar sus condiciones concretas de ejecución.

El examen de constitucionalidad del Decreto 812 de 2020

Requisitos formales

Requisitos materiales

44. A fin de determinar la validez sustantiva del decreto estudiado, la Sala adoptará la metodología de los juicios que ha previsto la jurisprudencia constitucional antes sintetizada.

45. En cuanto al juicio de finalidad, la Corte encuentra que las medidas adoptadas por este decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis económica y social generada por el COVID-19 y por las disposiciones expedidas para su contención. Efectivamente, la normativa adopta medidas con el fin de conjurar los efectos sociales de la crisis económica, derivados de la pandemia, y evitar la extensión de sus efectos. En particular, el párrafo 43 de las consideraciones de DL 812 dice que el objetivo de la normativa es la “(...) potencialización de la política social de programas y subsidios, y la eficiencia del gasto público social en el país, aspectos que tienen un rol protagónico en la crisis económica y social derivada del COVID-19, sobre todo porque permiten la protección de los hogares más pobres y vulnerables.”

A tal efecto, las medidas adoptadas buscan no sólo atender la crisis, sino lograr los fines del Estado Social de Derecho (art. 1° superior) pues buscan mejorar la estructura de asignación y seguimiento de subsidios. Para la Corte, la creación del RSH, de la PTM y la centralización del manejo de programas sociales en el DAPS promueven la eficiencia y la transparencia en la destinación de recursos que son tan necesarios y escasos. Además, pretenden aminorar los graves impactos económicos de la pandemia en los hogares más vulnerables. En efecto, que exista un registro único permite una mejor recolección y manejo de la información, además, la utilización de las tecnologías de la información a través de la PTM optimizan el manejo de los recursos estatales para favorecer su eficiencia.

Por lo tanto, la Sala no comparte la argumentación esgrimida por la Universidad Libre y varios ciudadanos que consideraron que el parágrafo 2° del artículo 5° del DL 812 no cumple con este requisito porque el traslado de la ejecución del Programa Colombia Mayor al DAPS no se dirige a conjurar las causas de la crisis.

Las razones de los intervinientes para sustentar su solicitud son dos: (i) el DAPS no conoce el programa, por lo que sería necesario un empalme con el Ministerio del Trabajo, transferencia

de conocimiento y adecuación de infraestructura de manera inmediata. Por lo tanto, el tiempo de ajuste entre las entidades socavaría la finalidad de la medida y, (ii) El DAPS no puede garantizar el máximo beneficio económico y optimizar el presupuesto porque los ejecutores del programa Colombia Mayor eran entes territoriales o entidades locales. Además, los recursos que integran el fondo son de naturaleza parafiscal.

Como puede observarse, la primera afirmación parte de una mera hipótesis, por lo tanto esta Corte no puede pronunciarse al respecto, pues una supuesta demora en el empalme no implica que la finalidad de la medida se anule o sea de imposible cumplimiento, por lo tanto, de la norma no se deriva el incumplimiento del requisito de finalidad.

Respecto al segundo argumento, la Sala estima que los intervinientes parten de una interpretación equivocada de la norma, derivada de la supuesta ambigüedad de la expresión “ejecutar” y de la lectura aislada del precepto. En efecto, asumen que el programa Colombia Mayor ya no será “ejecutado” por los entes territoriales porque su “ejecución” pasa del Ministerio de Trabajo al DAPS. Sin embargo, la palabra ejecutar puede referirse tanto al manejo desde el nivel central del Gobierno, como a la implementación en terreno. Si fuera así, a primera vista parecería necesario establecer la hermenéutica ajustada a la Carta. No obstante, la interpretación sistemática de la normativa aplicable muestra con claridad que esta disposición se refiere a la sustitución de la administración del programa que pasa del Ministerio de Trabajo al DAPS, no a los detalles específicos de la “ejecución” entendida como la implementación. En efecto, por la jerarquía de la norma –es un decreto legislativo- y por la generalidad en la redacción –que no se ocupa del diseño integral del programa-, es razonable concluir que solamente se refiere a ese cambio central y general, no a cada uno de los detalles de “ejecución” del programa Colombia Mayor. De hecho, el Legislador de Excepción fue expreso cuando quiso hacer cambios en otros aspectos del programa, por ejemplo, se refirió claramente a los contratos de encargo fiduciario, pero no se ocupó del tema que destacan los intervinientes como supuesto generador del incumplimiento del requisito de finalidad. Por lo tanto, es posible entender que esta norma no reformó esos puntos específicos y, por lo tanto, no le son atribuibles las consecuencias que hacen pensar a los ciudadanos que no se satisface el requisito de finalidad. También vale la pena recordar que, antes de la modificación en estudio, el Ministerio del Trabajo, como representante del Gobierno Nacional, concurría a la implementación del programa con los entes territoriales, lo cual muestra que no ha sido ajeno al mismo. Del mismo modo, la Sala encuentra que la

norma no altera la naturaleza de los recursos del programa. Por lo tanto, encuentra cumplido el requisito.

46. La normativa bajo examen cumple con la conexidad material requerida por la Constitución y por la LEEE. En efecto, las medidas que contempla se relacionan con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, entre ellas la necesidad de mitigar el impacto económico y social del COVID-19 en el país, en particular, sobre la población más vulnerable que ha caído en la pobreza debido a la situación o que ya vivía en condiciones de marginalidad que han empeorado.

Por otra parte, en este caso, la Corte constata que las medidas adoptadas tienen una vigencia permanente, en efecto, el DL no consagra un lapso de duración para las medidas que adopta. Bajo esas circunstancias, además de la verificación de los juicios usuales en estos casos, es necesario acudir a criterios de razonabilidad y proporcionalidad para evaluar la duración de estas disposiciones en el ordenamiento y si es admisible desde el punto de vista constitucional. Como ya fue explicado (fundamentos 9 a 12 de esta providencia) la naturaleza de la medida es el estándar principal para adelantar ese análisis. Adicionalmente, deberá estudiarse la importancia de su permanencia para atender la emergencia mientras ella subsista y para preservar intereses superiores hacia el futuro.

Esta normativa se ocupa de la creación de una compleja estructura que, por sus características y fines, contribuye a un propósito indispensable para atender la emergencia y que también es fundamental desde el punto de vista constitucional. En efecto, las medidas que adoptó el decreto fueron las siguientes: (i) creación del RSH y la PTM; (ii) centralización de la administración de varios programas sociales (familias en acción, jóvenes en acción, Colombia mayor, compensación del impuesto sobre las ventas a favor de la población más vulnerable, ingreso solidario) en el DAPS; (iii) previsión de otras herramientas y estrategias que permiten reforzar e implementar cada una de las anteriores medidas; y (v) establecimiento del deber del DNP de definir las metodologías de evaluación y seguimiento de los programas de ayudas sociales y subsidios para que cumplan su finalidad. Sin duda, es un complejo diseño institucional que, por razones de eficiencia mínima en la gestión estatal, habrá de tener una permanencia mayor a la duración de la emergencia.

También se trata de un dispositivo normativo que pretende atender de manera adecuada y

eficaz a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica a fin de permitirle afrontar de mejor manera los efectos socioeconómicos derivados de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia. Adicionalmente, su pervivencia en el tiempo pretende atender objetivos imperiosos desde el punto de vista constitucional en un modelo de Estado Social de Derecho, tales como el respeto a la dignidad humana (art. 1° superior) y la búsqueda de igualdad real y efectiva (ibidem).

La Sala también destaca que la desarticulación prematura de esta estructura podría tener consecuencias inconstitucionales, tales como la pérdida de un cúmulo de información fundamental para implementar de manera eficiente varios programas sociales del Estado. En ese sentido, las medidas contenidas en el DL bajo examen tienen una proyección mayor en el tiempo, sin que eso implique que se trate de disposiciones ajenas al permanente control político que ejerce el Congreso. Efectivamente, como garante del principio democrático, deberá analizar si la permanencia de esas medidas debe mantenerse o no.

46.1. Desde el punto de vista interno de la conexidad material es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones del decreto, pues el objetivo general de la normativa es centralizar los datos y la administración de varios programas sociales a fin de hacer más eficiente y eficaz el manejo de los recursos. Lo anterior asegura que el impacto de la ayuda estatal va a ser mayor, asunto trascendental en la crisis actual. Para hacerlo dispuso la creación del RSH y de la PTM, centralizó la administración y manejo de varios programas sociales –Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, compensación del impuesto sobre las ventas a favor de la población más vulnerable, Ingreso Solidario- en el DAPS. Adicionalmente, diseñó otras herramientas para implementar estas medidas, y dispuso el deber del DNP de definir las metodologías de evaluación y seguimiento de los programas de ayudas sociales y subsidios.

Estas acciones tienen un vínculo directo con las consideraciones del decreto. En efecto, los párrafos 38 y siguientes, exponen:

“(…) la creación del Registro Social de Hogares permitirá que se valide y actualice la información socioeconómica de las personas y hogares, lo que a su vez facilitará la inclusión y exclusión (...) así como la asignación eficiente y efectiva de subsidios (...)”

(...) contribuirá a mejorar la gestión pública, la eficiencia en la asignación del gasto y el

seguimiento de la población o sectores beneficiarios de programas sociales y de subsidios, especialmente en el periodo en que perduren las consecuencias de la emergencia sanitaria, donde contar con información suficiente y oportuna permitirá agilizar la focalización, inclusión, seguimiento y exclusión de beneficiarios.

(...) la necesidad de que la emergencia derivada del COVID-19 requiere potencializar la eficiencia en la asignación de subsidios, ya que estos tendrán efectos profundos y permanentes sobre la economía y la redistribución de ingreso.

(...) es necesario que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social administre y opere de manera centralizada los programas sociales de transferencias monetarias, con el fin de mejorar la gestión pública (...) y así garantizar el máximo beneficio económico y optimización de los recursos presupuestales disponibles.”

Por lo tanto, para la Sala, es evidente el vínculo entre las medidas adoptadas por el Decreto 812 de 2020 y sus consideraciones.

De otro lado, para la Corte no es de recibo el argumento de la Universidad Libre y de otros intervinientes que solicitaron la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo 2º del artículo 5º del DL 812 -que traslada la ejecución del programa Colombia Mayor del Ministerio de Trabajo al DAPS-, por considerar que no supera el juicio de conexidad material. Para ellos, la medida modifica tácitamente la estructura del SGSS, sin que ese tema tenga relación alguna con el estado de emergencia, pues la afectación de la economía no tiene conexidad con la reorganización de los programas sociales y con el “desmembramiento” del SGSS que “pierde” al Programa Colombia Mayor.

Para la Corte, sí existe un vínculo entre la medida de centralización de la administración de los programas sociales y las consideraciones del decreto porque la parte motiva hace una referencia general a los efectos de la pandemia en la economía y en el empleo debido al estancamiento de la actividad productiva que ha afectado el mínimo vital de las personas en situación de mayor vulnerabilidad económica. Además, el DL 812 resalta el deber del Estado de garantizar la igualdad y adoptar medidas en favor de grupos marginados. Por otra parte, como pudo observarse, las consideraciones también señalan que la reorganización que lleva a cabo la norma promueve la optimización de los programas sociales y subsidios, lo que materializa los principios y fines del Estado Social de Derecho, pues protege los derechos

fundamentales de las personas más vulnerables.

En efecto, la administración centralizada de la información y de la ejecución de varios programas sociales es una medida relacionada con la necesidad que expresó el Gobierno de contar con información suficiente y oportuna para agilizar la focalización, inclusión, seguimiento y exclusión de beneficiarios, especialmente durante la emergencia. De esta manera, se mejora la gestión pública y se garantiza el máximo beneficio económico y optimización de los recursos disponibles que son escasos.

En cuanto a la supuesta modificación y “desmembramiento” del SGSS por el cambio de administración del programa Colombia Mayor, resultan aplicables consideraciones similares. Adicionalmente, es importante resaltar que no es evidente que la norma sea realmente una modificación que afecte el SGSS de una manera constitucionalmente relevante en términos del juicio de conexidad, pues la medida sí muestra un vínculo con las consideraciones del DL 812. Efectivamente, la disposición cuestionada centraliza diversos programas sociales con independencia de su origen, ya que la característica relevante para el análisis constitucional en este caso es el objetivo de esos programas y el papel del Estado en los mismos, puesto que se trata de sumas de dinero que se transfieren a beneficiarios pertenecientes a sectores de alta vulnerabilidad socioeconómica, con el fin de aminorar los efectos económicos de la crisis generada por la pandemia y así atender las alertas sobre el inminente crecimiento de la pobreza en la región. Pero además, la premisa de la que parten los intervinientes no está comprobada, puesto que, a juicio de la Sala, la medida guarda relación con el SGSS porque atiende el riesgo de pobreza y desempleo que genera la pandemia. Es decir, la modificación atiende necesidades de focalización y protección de la población vulnerable con base en instrumentos propios del SGSS. De acuerdo con ello, el origen de un programa no es central para analizar la conexidad, pues el objetivo y finalidad del DL 812 es claro y, como pudo constatarse, es evidente el vínculo de la medida con las consideraciones del mismo.

Finalmente, este precepto mantiene el objetivo general del DL que es atender de manera eficiente a los sectores más golpeados por la pobreza y el desempleo que han aumentado como consecuencia de la pandemia y las medidas para su contención. Por lo tanto, la Corte considera que la normativa supera el requisito de conexidad interna.

46.2. El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también se supera. La

normativa estudiada muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Esta declaratoria se hizo con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del COVID-19. La justificación para la adopción de dicha medida incluyó razones fácticas y valorativas sobre la economía, el gasto público y la situación de la población en general y, en particular, de los más vulnerables en términos socioeconómicos. En efecto, la motivación del decreto bajo examen remite al punto con la referencia al Decreto 637 de 2020, un ejemplo ilustrativo es el párrafo 13 de las consideraciones de este decreto.

De tal forma, las motivaciones remiten al decreto declaratorio y muestran que las medidas adoptadas se dirigen a garantizar la materialización de los principios y fines del Estado Social de Derecho, en particular el apoyo estatal a quienes no cuentan con ingresos ni ahorros para que sus condiciones sociales no empeoren. Además, el Gobierno precisó que, si bien el DNP consolidó una Base Maestra de Información, aún se requiere aumentar la inversión social, objetivo que a su vez requiere mejoras en la estructura de asignación de subsidios. Esta finalidad pretende ser cumplida con la centralización de la información. Esta consecuencia también aplica al parágrafo 2° del artículo 5°, comoquiera que las consideraciones del decreto declaratorio muestran el vínculo entre las razones que dieron lugar a la normativa y esta medida -traslado de la administración del programa Colombia Mayor del Ministerio de Trabajo al DAPS-. En particular, el apartado “Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos” del DL 637 dice lo siguiente:

“(…) en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID – 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.”

Además, el apoyo estatal ha aumentado durante la emergencia, lo que hace más complejo el manejo de los programas sociales, de hecho, durante la emergencia se ha autorizado al Gobierno Nacional a realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia

Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario, pues el mismo decreto declaratorio lo consideró una necesidad apremiante. Tal situación ha llevado a que el control de esos programas y recursos sea también central. Por lo tanto, la Corte considera cumplido el requisito.

47. Esta Sala encuentra que el decreto supera el juicio de motivación suficiente. En efecto, sus fundamentos contienen razones aptas para sustentar las medidas, pues su objetivo central es hacer eficiente la política social del Estado -en particular ciertos programas que atienden a la población más vulnerable- a través de la creación del RSH y de la PTM, de la centralización de la administración y manejo de varios programas sociales en el DAPS y de otras medidas entre las que se encuentra el deber del DNP de definir las metodologías de evaluación y seguimiento de los programas de ayudas sociales y subsidios para que cumplan su finalidad. En ese sentido, hay un fundamento concreto claro para la adopción de las medidas contenidas en el DL porque la eficiencia se derivaría de la creación de un registro único -con lo cual se centraliza la información, se facilita su manejo y análisis-, se crea una plataforma que se vale de la tecnología para disminuir errores o falencias ante el manejo de programas de gran magnitud, y se entrega la administración a una única entidad para facilitar el manejo de todo el diseño con miras a evitar errores que impacten negativamente los recursos que deben destinarse a los más necesitados. De otro lado, las razones presentadas por el Presidente son suficientes desde un punto de vista general y contextual, pues el impacto social de la pandemia es indiscutible y de público conocimiento, por lo que no necesita mayor fundamentación.

Con todo, la Universidad Libre y otros intervinientes consideran que el parágrafo 2° del artículo 5° no satisface este criterio porque: (i) las consideraciones no aportan al menos un motivo que justifique la decisión; (ii) no mencionan al Fondo de Solidaridad Pensional que financia al programa Colombia Mayor y que forma parte del SGSS; (iii) el DAPS no tiene facultades para administrar los recursos del SGSS, lo que conlleva a un déficit sustantivo de motivación porque desconoció la naturaleza del programa y su funcionamiento; (iv) la motivación no explica la planificación y documentación frente a los motivos y consecuencias prácticas de la norma, en particular no demuestra la falta de eficiencia y efectividad del programa ni porqué la administración por el DAPS las mejorará; y (v) la motivación es particularmente importante en esta medida ya que la misma "(...) es potencialmente lesiva para los derechos fundamentales al mínimo vital y vida digna de los beneficiarios de los

programas”.

Para la Corte, no les asiste razón a los ciudadanos porque, como ya fue expuesto, sí se presentan motivos fundados, no a un nivel de especificidad directa de la medida concreta, pero sí sobre el objetivo general del DL 812 que es aumentar la eficiencia de la administración y entrega de estos recursos a fin de ampliar cobertura y lograr mayor impacto de los programas sociales. No sería exigible una motivación de todas y cada una de las especificidades contenidas en este tipo de decretos, pues eso no corresponde con lo establecido en la LEEE.

Por otro lado, tampoco resulta imperativo que la motivación se refiriera expresamente al Fondo de Solidaridad Pensional, pues el funcionamiento o la naturaleza que tuviera el programa previamente ya no es relevante como parámetro de análisis, pues justamente la normativa lo reforma y, como es obvio, puede cambiar distintos elementos del diseño previo.

Sobre la capacidad del DAPS para administrar el programa, cabe recordar brevemente su naturaleza y funciones. Efectivamente, es la entidad de la Rama Ejecutiva encargada de fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica. Para cumplir este propósito, el artículo 4º del Decreto 2094 de 2016 determina que una de sus funciones es adoptar y ejecutar programas, estrategias y proyectos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia, a través del acompañamiento familiar y comunitario que contribuyan a la inclusión social y a la reconciliación.

De conformidad con el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, los programas sociales del orden nacional deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para garantizar que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. En ese sentido, el artículo 10 del Decreto 2094 de 2016 determina que una de las funciones de la dirección del DAPS, es direccionar y articular la oferta social del Estado.

De acuerdo con ello, la medida cuestionada busca atraer un programa social que no era manejado por el DAPS a fin de centralizar la administración de todos los beneficios de este tipo, finalidad fundamentada en las motivaciones del decreto. En ese sentido es necesaria, pues la centralización de la administración persigue un objetivo sistémico de gran

importancia que es lograr los fines del Estado Social de Derecho (art. 1 superior), por eso cambia su funcionamiento. En suma, las nuevas responsabilidades del DAPS fueron motivadas debidamente.

Contrario a lo afirmado por los ciudadanos, esta medida no se refiere en sí misma al cuestionamiento de la eficiencia de un programa en particular o de todos en general. La búsqueda de eficiencia es un objetivo genérico frente una política de mayor envergadura sobre los subsidios y prestaciones económicas que el Estado focaliza en la población que más los necesita. Por lo tanto, no es exigible una fundamentación sobre la ineficiencia del programa que pretende reformar, pues la eficiencia referida en la motivación del decreto se predica de toda la política social del Estado, no de cada medida social en particular y lo aportado es razón suficiente.

Con base en estos fundamentos, la Corte encuentra cumplido el estándar que, en este caso, es más flexible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales.

48. El decreto supera el juicio de ausencia de arbitrariedad ya que no establece medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades excepcionales reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Efectivamente, las disposiciones (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, pues ni siquiera se refieren directamente a ellos, de hecho, su propósito es garantizar la entrega real, efectiva y eficiente de las transferencias monetarias y mitigar la vulnerabilidad económica de los hogares en condición de pobreza; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellos ni tienen un vínculo directo con su operación y, (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con los mismos.

49. En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93 y 214 de la Constitución y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección. En efecto, se ocupa de crear una base de datos y una plataforma para hacer más eficiente la entrega de los subsidios para la población más vulnerable y adoptar todas las disposiciones que maximicen el logro de ese fin y protejan las garantías derivadas del

derecho al habeas data.

50. Las medidas adoptadas por la normativa analizada también superan el juicio de no contradicción específica porque no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia (artículos 47, 49 y 50 de la LEEE), no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores, y no contrarían de manera concreta la Constitución o los tratados internacionales. Con respecto a este último punto, varias intervenciones solicitan que la Corte declare la inexequibilidad del parágrafo 2º del artículo 5º porque: (i) la medida transgrede el derecho a la seguridad social al “usurpar” la competencia del Legislador de configurar el SGSS (artículo 48 superior), (ii) contradice la cláusula de Estado Social de Derecho (art. 1º constitucional) y (iii) vulnera el principio de no regresividad. Los ciudadanos soportan las dos últimas afirmaciones en que se trata de una reforma que empeora la situación de los beneficiarios del programa Colombia Mayor.

Esta Corte considera que no les asiste razón a los ciudadanos, pues este decreto establece medidas orgánicas dirigidas a consolidar procedimientos para la recolección de información y la optimización del manejo de los recursos públicos destinados a subsidios para las personas en condición de pobreza o de vulnerabilidad. Con respecto al primer argumento, no es claro su sentido, pues no resulta evidente la modificación al SGSS y, aunque esta hubiera ocurrido, la medida está contenida en un decreto legislativo, por lo que válidamente podría hacer modificaciones al SGSS dentro de los límites permitidos por la normativa aplicable. Si bien es cierto el decreto bajo examen permite hacer cambios en los programas, esa habilitación no implica la adopción de eventuales medidas regresivas, como lo entienden los intervinientes. En efecto, los criterios de acceso al beneficio no pueden ser más restrictivos que los actuales –a menos que haya una fuerte justificación- porque eso significaría una afectación de los derechos sociales y al mínimo vital de sujetos de especial protección constitucional, lo que desconocería la prohibición de regresividad. En efecto, el programa Colombia Mayor tiene especificidades que lo distinguen de otros programas sociales, no sólo sus destinatarios, sino el origen de los recursos que lo nutren.

Respecto a los dos últimos argumentos, no hay si quiera indicios de la desmejora en los derechos de los beneficiarios del programa Colombia Mayor y más bien parecerían valoraciones subjetivas de conveniencia que hacen los intervinientes, pues estos no pueden derivarse solamente del cambio en su administración central. Por las razones anteriores, la

Corte considera cumplido el requisito.

51. El decreto analizado cumple con el juicio de incompatibilidad porque no suspende o deroga leyes vigentes. En efecto, centraliza la política pública nacional sobre programas sociales a través de medidas dirigidas a centralizar la información y de la creación de la PTM para optimizar y hacer más eficiente el acceso y la distribución de las prestaciones económicas que el Estado destina a los sectores con mayor vulnerabilidad socioeconómica. En este punto es importante reiterar que la jurisprudencia de esta Corte (ver nota 26 de esta providencia) ha admitido que en las normas expedidas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica no se trata, en general, de suspensión de normas incompatibles, pues los cuerpos jurídicos requeridos para afrontar la crisis pueden ir más allá de esa posibilidad e incluso instaurar normas con carácter permanente, sin que ello impida que el Congreso ejerza sus competencias sobre la nueva normativa -de control político o legislativas- en cualquier tiempo.

52. Para la Sala Plena, la normativa objeto de control supera el juicio de necesidad ya que las medidas que adopta son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción: mitigar el contagio del COVID-19 y el impacto social y económico del mismo, principalmente respecto de la población más vulnerable.

En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, es posible verificar fácticamente que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis, efectivamente, el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto con respecto a la utilidad de estas previsiones para contenerla. Para esta Corporación es claro que las previsiones del decreto bajo examen sí permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis para que los hogares más afectados no caigan en la pobreza o logren salir de esta condición. No hay error manifiesto del Presidente sobre la utilidad de las medidas porque la promoción de la eficiencia en la política social del país ante el incremento del gasto del Gobierno durante la emergencia es un imperativo, especialmente si se tiene en cuenta el aumento de la pobreza en la región y la necesidad de afrontar las contingencias sociales que ha acarreado la pandemia en medio de una crisis que también ha impactado los recursos del Estado.

No puede perderse de vista que los objetivos de esta normativa son promover los fines del Estado Social de Derecho por medio de la creación de dispositivos que permitan hacer más

eficiente la asignación y distribución de recursos destinados a las personas menos favorecidas a fin de ampliar la cobertura y optimizar el gasto social.

En ese sentido, la Corte concuerda con los intervinientes que consideraron las medidas ajustadas a la Constitución porque permiten (i) la interacción de sistemas de información para mejorar la gestión pública y la focalización; (ii) la recolección y actualización de información de manera segura; (iii) que el DNP administre el RSH, porque mediante los DL 417 y 518 dicha entidad consolidó una base maestra de información como primer insumo para la estructuración del registro; (iv) centralizar en el DAPS la administración y operación de los programas para eliminar barreras administrativas, maximizar beneficios del gasto social y optimizar tiempos de entrega y focalización bajo un control expedito; (v) la cesión de los encargos fiduciarios para ganar celeridad en la operación de los programas y el giro de las transferencias; y (vi) establecer una evaluación a partir de diferentes metodologías y mecanismos de seguimiento para valorar permanentemente los programas.

La Universidad Libre y otros intervinientes consideraron que el parágrafo 2° del artículo 5° no cumple con este requisito porque la motivación no muestra necesario que el DAPS administre y opere de forma centralizada los programas de transferencias monetarias con el fin de mejorar la gestión pública y garantizar el máximo beneficio económico. La Corte no acoge este argumento, pues como fue explicado previamente, no existía un modelo único de administración de los programas sociales que maneja el Estado. En efecto, la integración del programa Colombia Mayor al grupo de otros programas sociales responde a la importancia del manejo integral de la materia, que redunda en beneficios que reciben los destinatarios de las medidas (eficiencia, optimización de los recursos, celeridad, control expedito, disminución de trámites o instancias, entre otros). Por lo tanto, con base en que el objetivo se cumple con la medida, la Sala considera cumplido el requisito.

53. Las medidas adoptadas superan el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis y, tal y como lo afirma la Procuraduría porque (i) están orientadas a disminuir los impactos económicos; (ii) son medios adecuados y conducentes que eventualmente contribuirán a paliar las necesidades de muchos colombianos; y (iii) el programa de transferencias monetarias deberá redundar en el bien de la población, en particular de los sectores más desfavorecidos. En efecto, la Corte

concluye que se trata de medidas necesarias, idóneas y conducentes frente a los efectos sociales y económicos de la pandemia, como el desempleo y la reducción de ingresos de los hogares vulnerables. Además, las estrategias del DL no limitan o restringen derechos o garantías constitucionales, sino que pretenden salvaguardar normas superiores. En concreto, se trata de instrumentos que pretenden optimizar la asignación de subsidios y resguardar el mínimo vital de la población más vulnerable.

Adicionalmente cabe anotar que los artículos 3°, 4° y 8° del DL 812 se ajustan a lo previsto por la normativa y la jurisprudencia sobre el manejo de la información en programas sociales y el derecho al habeas data. En efecto los precedentes recientes se refieren a esos límites, pero también a la posibilidad que tienen autoridades del Estado para acceder a información reservada para el control y mitigación del COVID-19 (Sentencia C-150 de 2020) y a la potestad del DNP de obtener ciertos datos necesarios para focalizar la política social del Estado, concentrada en atender las consecuencias de la emergencia (Sentencia C-174 de 2020).

54. La Corte encuentra que el decreto cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación alguna, fundada en sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa. Tampoco impone tratos diferentes injustificados.

Finalmente, esta Sala concluye que el artículo 10 que se refiere a la vigencia no presenta problema constitucional alguno.

55. De acuerdo con estos argumentos, la Corte declarará la exequibilidad del Decreto Legislativo 812 del 4 de junio de 2020.

Conclusiones

56. La Corte debía establecer si las medidas adoptadas por el decreto bajo examen se ajustaban a la Constitución: la creación (i) del Registro Social de Hogares (RSH) y (ii) de la Plataforma de Transferencias Monetarias (PTM); (iii) la centralización de la administración y manejo de varios programas sociales –Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, compensación del impuesto sobre las ventas a favor de la población más vulnerable, Ingreso Solidario- en el DAPS; (iv) la previsión de otras herramientas y estrategias que

permiten reforzar e implementar cada una de las anteriores medidas, y (v) el establecimiento del deber del DNP de definir las metodologías de evaluación y seguimiento de los programas de ayudas sociales y subsidios para que cumplan su finalidad.

Para decidir los asuntos: (i) reiteró el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) expuso el contenido y alcance del decreto objeto de análisis, apartado en el que contrastó el texto con la legislación ordinaria y con la jurisprudencia constitucional sobre los programas que serán administrados y operados por el DAPS. Asimismo, se refirió al derecho fundamental al habeas data y sus especificidades en programas sociales. Finalmente, (iii) evaluó la compatibilidad de la normativa con la Constitución.

Esta Corporación reiteró las reglas sobre estas materias: el programa Colombia Mayor está dirigido a proveer un soporte económico a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza, que son sujetos de protección constitucional reforzada. El programa Familias en Acción es una entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, en desplazamiento forzado y pobreza extrema, y a las familias indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema. La compensación de IVA a favor de la población más vulnerable es una transferencia no condicionada de dinero a las familias a fin de contribuir a la equidad del IVA, y reducir la desigualdad y la pobreza. El programa Ingreso Solidario es una política transitoria y extraordinaria para atender la actual emergencia económica y social, cuyo objetivo es que sus destinatarios puedan satisfacer sus necesidades básicas sin sujeción a condiciones especiales.

Por otra parte, el derecho al habeas data se refiere a la recolección, manejo y administración de información en bases de datos con pleno respeto de la dignidad humana. De acuerdo con el tipo de información, su inclusión en bases de datos y el manejo tiene límites que buscan preservar la intimidad, el debido proceso y la dignidad humana, que deben ser respetados incluso en estados de excepción.

57. En el estudio de la normativa objeto de examen, la Corte concluyó que cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia

económica, social y ecológica: (i) fue adoptado el 4 de junio, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 6 de mayo de 2020. (ii) La normativa fue suscrita por el Presidente de la República y por todos los ministros. (iii) El decreto analizado cuenta con 43 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

58. En cuanto al análisis de fondo este Tribunal concluyó:

i. (i) El juicio de finalidad demostró que las medidas adoptadas por el decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis económica y social generada por el COVID-19.

() La normativa bajo examen cumple con la conexidad material. Desde el punto de vista interno es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones de este decreto, pues su objetivo es centralizar los datos y el manejo de varios programas sociales a fin de hacer más eficiente y eficaz el manejo de los recursos, con lo cual el impacto de la ayuda estatal va a ser mayor, asunto trascendental en la crisis actual. Adicionalmente, podría afirmarse que, por tratarse de un decreto expedido en virtud de la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica, su permanencia en el ordenamiento jurídico depende de que se conjure la urgencia que se quiere atender, tal y como lo indicaría la comprensión del requisito de conexidad. Con todo, de las reglas del artículo 215 superior es posible establecer que el carácter transitorio de las medidas debe ser entendido de acuerdo con su naturaleza. En este caso, se trata de la creación de una compleja estructura que, por sus características y fines, contribuye a un propósito fundamental desde el punto de vista constitucional. Además, su desarticulación prematura podría tener consecuencias inconstitucionales, tales como la pérdida de un cúmulo de información fundamental para implementar de manera eficiente varios programas sociales del Estado o la pérdida de los recursos públicos que se utilizaron para organizar la información requerida para focalizar la atención gubernamental. En ese sentido, las medidas contenidas en el DL bajo examen tienen una proyección mayor en el tiempo, sin que eso implique que se trate de disposiciones ajenas al permanente control político que ejerce el Congreso. Efectivamente, como garante del principio democrático, deberá analizar si la permanencia de esas medidas debe mantenerse o no.

El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también se supera, pues la normativa muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Las disposiciones adoptadas se dirigen a implementar acciones efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y a mitigar sus efectos, en especial, la protección socioeconómica de los más vulnerables.

() El decreto supera el juicio de motivación suficiente porque fue fundamentado y explicó el objetivo de la normativa (hacer eficiente la política social del Estado, en particular ciertos programas que atienden a la población más vulnerable) y las medidas adoptadas para lograrlo (la creación del RSH y de la PTM, la centralización de la administración y manejo de varios programas sociales en el DAPS y de otras disposiciones entre las que se encuentra el deber del DNP de definir las metodologías de evaluación y seguimiento de los programas de ayudas sociales y subsidios para que cumplan su finalidad). Las razones presentadas por el Presidente son suficientes, pues el impacto social de la pandemia es indiscutible y de público conocimiento. Este estándar flexible de análisis de la suficiencia de la motivación es admisible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales.

() El DL 803 de 2020 supera el juicio de ausencia de arbitrariedad. Efectivamente, las disposiciones (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, de hecho, ni siquiera se refieren directamente a ellos; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellas ni tienen un vínculo directo con su operación y, (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

() En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93 y 214 de la Constitución y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección.

() Las medidas adoptadas por la normativa analizada superan el juicio de no contradicción específica porque no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia (artículos 47, 49 y 50 de la LEEE), no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores, y no contrarían de manera concreta la Constitución o los tratados

internacionales.

() El decreto analizado cumple con el juicio de incompatibilidad porque no suspende o deroga leyes. En efecto, modifica la política pública nacional sobre programas sociales a través de medidas dirigidas a centralizar la información y de la PTM, para optimizar y hacer más eficiente el acceso y la distribución de las prestaciones económicas que el Estado destina a los sectores con mayor vulnerabilidad socioeconómica.

() La normativa objeto de control superó el juicio de necesidad, ya que las medidas adoptadas son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción relacionados con mitigar el impacto social y económico de las medidas para mitigar el contagio del COVID-19.

() En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, es posible verificar que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis. El Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla. Efectivamente, obran pruebas sobre las cifras de pobreza que han empeorado con la crisis, sobre el incremento en el gasto social del Estado que, sin duda, debe ser eficiente si quiere atender a la población y distribuir adecuadamente los recursos.

() El decreto demostró su necesidad jurídica, es decir, cumplió con el requisito de subsidiariedad ya que no hay otra posibilidad en el ordenamiento para lograr los objetivos de la medida excepcional, en particular, no existe un registro único sobre el manejo de los programas sociales a los que se refiere la normativa y tampoco reglas para hacerlo operativo.

() Las medidas adoptadas superan el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, no restringen o limitan los derechos y garantías constitucionales sino que buscan garantizar su ejercicio, responden a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción, pretenden la realización de intereses constitucionalmente importantes como optimizar la asignación de subsidios y resguardar el mínimo vital de la población más vulnerable.

() El decreto cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación y tampoco imponen tratos diferentes injustificados.

Finalmente, esta Sala concluyó que el artículo 10 que se refiere a la vigencia no presenta problema constitucional alguno.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 812 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la página web de la Corporación y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-382/20

DERECHO AL HABEAS DATA EN PROGRAMAS SOCIALES O SUBSIDIOS DEL ESTADO-Necesidad de reforzar la protección (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente RE-339

Revisión del Decreto Legislativo 812 de 2020 “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

Magistrada ponente:

Gloria Stella Ortiz Delgado

1. 1. Mediante Sentencia C-382 de 2020, la Corte revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 812 de 2020. Acompañé, en términos generales, la decisión de exequibilidad pues comparto los beneficios que puede traer la creación del “Registro Social de Hogares”, al hacer más eficiente y justo el sistema de distribución de los subsidios del Estado, a partir de la consolidación de la información disponible y la correcta identificación de los beneficiarios. Esto contribuye a que los múltiples programas sociales actúen de forma coordinada y lleguen a quienes verdaderamente necesita una ayuda; sobre todo, en los tiempos actuales, cuando los recursos son más escasos y las necesidades de la población aumentan.

2. Esta iniciativa, sin embargo, supone igualmente grandes desafíos en materia de protección de datos e información sensible de los millones de personas que harán parte de esta central unificada de información. Y en esa medida, considero que la posición mayoritaria no salvaguardó de manera suficiente el derecho fundamental al habeas data. Esta es la razón de mi salvamento parcial.

3. La sentencia de la que me aparto trae un capítulo destinado al derecho al habeas data en programas sociales o subsidios del Estado, el cual contiene importantes reflexiones normativas y jurisprudenciales sobre este derecho. No obstante, al momento de analizar el decreto de emergencia y sus disposiciones específicas, la providencia realiza apenas una mención tangencial a la protección de los datos personales, dentro de los juicios de intangibilidad y proporcionalidad. Además, remite a la Sentencia C-150 de 2020, de la cual me aparté en su momento, precisamente por considerar que la facultad ilimitada de consulta de los registros del DANE sobrepasaba la órbita de la adecuación y la proporcionalidad.

4. Mis observaciones en aquella decisión también son relevantes para esta ocasión. Más aún, teniendo en cuenta el amplio alcance que el Decreto Legislativo 812 de 2020 dispuso para el “Registro Social de Hogares”. En efecto, esta herramienta parece haber sido pensada no solo para el contexto de la pandemia por covid-19 sino, de forma general, para “validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares” (Art. 2) y “cuyo fin principal es mejorar la calidad de vida de la población” (Art.1.B.). Esto supone una amplitud en la recolección y sistematización de datos inédita en el contexto colombiano, con alcances

indeterminados, como es la idea de “mejorar la calidad de vida”. Además, está integrado por una cantidad igualmente indefinida de fuentes de información, cuyos registros luego pueden ser compartidos con “las entidades del Estado encargadas de administrar programas sociales y subsidios.” (Art. 2).

5. Los atributos recién mencionados dan cuenta de un sistema de registro muy ambicioso, pero con el riesgo de convertirse en un instrumento ilimitado de recolección de información, debido a los términos etéreos y vagos que se emplean para definir su finalidad y administración. Es por ello que la Corte debió aplicar un control estricto de los juicios de validez material sobre estas normas. Incluso, debió haber considerado introducir un condicionamiento en los artículos 2, 3 y 4, que delimitara de manera más específica la finalidad, destinatarios, disposición y restricciones en el uso de esta información que, en últimas, puede comprometer datos sensibles del universo total de residentes en nuestro país.

6. La pandemia que actualmente enfrenta el mundo ha evidenciado un incremento en el almacenamiento masivo de datos personales. Si bien ello puede resultar necesario, e incluso beneficioso, en determinados campos, también supone riesgos que como sociedad es necesario advertir, ante el eventual manejo abusivo de esta información. Es más, recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llamó la atención sobre la necesidad de que los datos recolectados en estas circunstancias no sean empleados para otros fines.

7. En los anteriores términos, reafirmo mi inconformidad en la manera cómo la Sala Plena ha abordado el derecho al habeas data en el marco de esta emergencia, convalidando sin mayor reparo atribuciones indeterminadas y potencialmente problemáticas para el manejo de este volumen de información.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-382/20

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 812 de 2020, “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

Magistrada Ponente:

Gloria Stella Ortiz Delgado

Respetuosamente presento aclaración de voto en el en el asunto de la referencia.

1. 1. En la sentencia C-382 de 2020, esta Corporación efectuó el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 812 de 2020, “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, declarando su exequibilidad. Lo anterior, tras determinar que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo cumplen las condiciones formales y materiales de validez contenidas en la Constitución y en la regulación estatutaria.

3. Sin embargo, no comparto el parámetro de verificación utilizado frente al juicio de incompatibilidad. La sentencia señala respecto de dicho criterio que la jurisprudencia de la Corte “ha admitido que en las normas expedidas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica no se trata, en general, de suspensión de normas incompatibles, pues los cuerpos jurídicos requeridos para afrontar la crisis pueden ir más allá de esa posibilidad e incluso instaurar normas con carácter permanente, sin que ello impida que el Congreso ejerza sus competencias sobre la nueva normativa -de control político o legislativas- en cualquier tiempo.” Como justificación expuso que la sentencia C-136 de 1999 indicó que “en tratándose del Estado de Emergencia Económica, a diferencia de lo que sucede con los otros estados de excepción, las disposiciones que al amparo de ella se expidan, tienen vocación de permanencia -y no de suspensión de normas incompatibles-. En consecuencia, pueden derogar la normatividad que afecte la eficacia de las medidas extraordinarias.”

Bajo tal contexto, encuentro que la Sala Plena se apartó del fundamento normativo del criterio de incompatibilidad contenido en el art 12 de la Ley 137 de 1994, el cual establece que “los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción”. Al respecto, la sentencia C- 136 de 2009 señaló que “la Corte debe constatar si el Gobierno puso de manifiesto las razones por las cuales, las normas modificadas o suspendidas mediante las medidas controladas son incompatibles con el estado de emergencia que estas buscan mitigarlo”; posición que ha sido reiterada en sentencias C-723 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-171 de 2020, entre otras.

4. En consecuencia, considero que al abordar el juicio de incompatibilidad la sentencia debió constatar si las medidas contenidas en el Decreto Legislativo suspendían alguna norma, y en dicho caso, si se expusieron las razones por las cuales la continuidad de su vigencia era irreconciliable con el estado de excepción. En esos términos, aclaro el voto, toda vez que el parámetro de verificación del criterio de incompatibilidad enunciado en la sentencia C-382 de 2020 no corresponde al contenido en la Ley 137 de 1994, y reconocido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado