

Sentencia C-397/20

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

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

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

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

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan

hechos distintos a los previstos por los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

En cuanto a la calamidad pública, se ha entendido que esta alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

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

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

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD

PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

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

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

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

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la

expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

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

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

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

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

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

lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

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

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

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

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

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

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

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

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

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

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

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

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

(...) que se desprende del artículo 13 de la LEEE exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de

los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ella se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, como en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

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

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

MODIFICACION DEL PRESUPUESTO-Atribución legislativa

Los artículos 345, 346 y 347 constitucionales contemplan la reserva de ley para la expedición, modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, lo que es una manifestación de la garantía del principio de separación de poderes y el principio democrático en la adopción de las decisiones relacionadas con el uso y la destinación de los recursos públicos. De conformidad con lo dispuesto por estos principios, para que los gastos efectivamente se ejecuten, las partidas deben aprobarse por el Congreso al expedir la ley anual de Presupuesto. Así, en tiempos de normalidad institucional, la regla general es que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se encuentren en el Presupuesto de gastos decretados por el Congreso, las asambleas departamentales, o los concejos distritales o municipales.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Modificación por el Ejecutivo en estado de emergencia

En el diseño constitucional de los estados de excepción, se mantiene la reserva de ley del manejo del Presupuesto General de la Nación y la regulación de los recursos públicos. La Ley Estatutaria 137 de 1994 regula las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción, entre las cuales está la potestad para cambiar la destinación de algunas rentas, reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales, con la finalidad de obtener y destinar recursos dirigidos a la superación del estado de excepción. Todo ello convierte al Gobierno en legislador extraordinario. Las modificaciones pueden versar tanto en la fuente de los ingresos fiscales como en la destinación de los créditos contenidos en el mismo.

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

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Límites a facultades del Ejecutivo para prevenir excesos

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA SOCIAL QUE MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Conexidad y especificidad

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA SOCIAL QUE MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Condicionales particulares que deben verificarse

(...) la Sala Plena considera que el ordenamiento jurídico le otorga al Gobierno Nacional la facultad de acudir a esta herramienta excepcional para superar emergencias y ante la urgencia de atender adiciones o modificaciones al Presupuesto General de la Nación que por necesidad de adoptar medidas inmediatas no sea posible acudir al trámite del procedimiento legislativo ordinario. Pero, ha definido que deben cumplirse tres condiciones: (i) se hayan identificado las fuentes adicionales de recursos; (ii) estas fuentes adicionales de recursos se adicionen al Presupuesto general de la Nación de acuerdo con la normatividad vigente; y (iii) debe cumplir con los juicios y demás principios que orientan el Presupuesto general de la Nación.

CREDITOS ADICIONALES Y TRASLADOS PRESUPUESTALES-Naturaleza

TRASLADOS PRESUPUESTALES-Competencia para efectuarlos

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Contracréditos

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

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADICIONA EL

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Contenido y alcance

DECRETO DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO-Expedición por Gobierno

Desde una perspectiva material, es indiscutible que la liquidación es un acto propio de un decreto reglamentario, pues se trata de la norma necesaria para ejecutar la Ley del Presupuesto a las que hace referencia el artículo 67 del Estatuto orgánico del Presupuesto. Este precepto le otorga al Presidente la competencia para expedir el decreto liquidatorio como suprema autoridad administrativa, no como legislador de excepción. Por lo tanto, no existe ninguna razón para que en un estado de emergencia esta situación cambie, por lo que la naturaleza y el control del acto no puede depender de la voluntad del Gobierno sino del contenido de las normas que va a expedir.

PRECEDENTE JUDICIAL-Aplicación

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

Para la Sala Plena, las medidas contempladas en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 son inconstitucionales por no superar el juicio de necesidad jurídica. El Gobierno hizo uso de las facultades extraordinarias para hacer liquidaciones sin que ello fuera necesario. Toda vez que el acto de liquidación tiene una naturaleza eminentemente ejecutiva, en consecuencia, su naturaleza, así como el órgano competente para hacer el control posterior se encuentra específicamente regulada en la Constitución, la LEEE y el Estatuto orgánico del Presupuesto.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Improcedencia de modificación a través de un acto administrativo

El Gobierno no tiene la facultad de modificar el Presupuesto General de la Nación cuando actúa en calidad de jefe de la administración, cuyas facultades despliega mediante actos administrativos. Lo que supondría, entre otras una “deslegalización” de las adiciones y modificaciones de la ley del Presupuesto General de la Nación. Configurándose una vulneración a la reserva de ley y al principio de separación de poderes.

ESTADOS DE EXCEPCION-Colaboración armónica entre Gobierno Nacional y Congreso de la República

La Sala Plena considera importante reiterar la importancia de mantener en los Estados de excepción las relaciones y la coordinación armónica de las funciones entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, por respeto de los principios del Estado constitucional, en particular el principio democrático, el principio de separación de poderes y el respeto a la cláusula general de competencia legislativa en cabeza del Congreso de la República.

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

(...) esta Corporación insiste en que los informes son un trámite necesario para que el Congreso de la República pueda cumplir con las funciones legislativa y la de control político. En la medida que es el poder legislativo, en desarrollo de su plena autonomía, el órgano encargado de cambiar, derogar o modificar este tipo de normas expedidas por el Gobierno

Nacional. Además, es el órgano encargado de hacer la citación, presentar el cuestionario y confeccionar el debate al Ministro de Hacienda y crédito público por las adiciones o modificaciones presupuestales, por resaltar las acciones más relevantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 constitucional, la ley 137 de 1994 (LEEE) y la ley 5 de 1992.

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico/ESTADOS DE EXCEPCION-Controles no son excluyentes

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para modular los efectos de sus sentencias

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos retroactivos

(...) la Sala Plena de esta Corporación declarará la inexecutable del artículo 11 del Decreto 813 del 2020 con efectos retroactivos, de conformidad con las consideraciones realizadas por la Sala Plena en relación con la validez material de la disposición objeto de estudio. Ante la flagrante vulneración de los artículos 345, 346 y 347 constitucionales, en particular la reserva de ley, el principio de separación de poderes y el principio democrático; así como del desconocimiento del procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico para que el Gobierno realice adiciones y modificaciones de la ley del Presupuesto General de la Nación; de las reglas del Estatuto orgánico del Presupuesto y el sistema de controles políticos y jurídicos al que deben someterse este tipo de normas, se declara inexecutable desde el momento de la expedición de del Decreto 813 de 2020.

Referencia: Expediente RE-340

Revisión automática de constitucionalidad del Decreto Legislativo 813 de 2020 “Por el cual se modifica el Presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial, aquellas establecidas en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, así como las previstas en el Decreto ley 2067 de 1991 y en la ley 137 de 1994 profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 215 de la Constitución, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 637 de 2020, “Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, por el término de treinta (30) días calendario.

1. El Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 813 de 2020 “Por el cual se modifica el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. Esta norma 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.

1. En virtud del sorteo realizado por la Sala Plena, la sustanciación del presente proceso le correspondió al Magistrado Alberto Rojas Ríos.

1. Mediante Auto del 26 de junio de 2020, el despacho sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto y ordenó comunicar de forma inmediata el inicio del trámite al Presidente de la República y a los Ministerios de Hacienda y crédito público, de Educación nacional, al Departamento Nacional de Planeación, al Consejo nacional de política económica y social (Conpes) y al Consejo superior de política fiscal para que presentaran los argumentos que justifican la expedición del Decreto objeto de control y respondieran el cuestionario realizado por esta Corporación. Así mismo, se ordenó la fijación en lista para la participación ciudadana y el traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del control automático de los

decretos legislativos y una vez recibido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a decidir de fondo el asunto de la referencia.

I. TEXTO DEL DECRETO 813 DE 2020

La transcripción del texto completo del Decreto Legislativo 813 de 2020, de acuerdo con su publicación en las páginas 21 a la 28 del Diario Oficial 51.335 del 4 de junio de 2020 se encuentra en el anexo 1 de esta providencia. A continuación, se expone el articulado:

Decreto Legislativo 813 del 4 de junio del 2020.

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

ARTÍCULO 1. Adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de VEINTITRES BILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$23.855.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

ADICIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA Nación 2020

CONCEPTO

VALOR

I -INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

23.855.000.000.000

2.

RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN

23.731.000.000.000

6.

FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN

124,000.000.000

TOTAL ADICIONES

23.855.000.000.000

ARTÍCULO 2. Reducciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Teniendo en cuenta el impacto negativo en los ingresos por los efectos sobre las finanzas públicas ocasionados por el coronavirus - COVID 19 redúzcase el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del

Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de VEINTITRES BILLONES SETECIENTOS TREINTA Y UN MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$23.731.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

REDUCCIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONCEPTO

VALOR

I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

23.731.000.000.000

1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

23.731.000.000.000

TOTAL REDUCCIONES

23.731.000.000.000

ARTÍCULO 3. Adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de CIENTO VEINTICUATRO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$124.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA

SUBC

CONCEPTO

APORTE

RECURSOS

TOTAL

PROG

SUBP

NACIONAL

PROPIOS

SECCION: 2101

TOTAL ADICIONES SECCIÓN

124,000.000.000

124,000.000.000

C. INVERSION

124,000.000.000

124,000.000.000

2101

ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO

124,000.000.000

124,000.000.000

DOMICILIARIO DE GAS

COMBUSTIBLE

2101

1900

INTERSUBSECTORIAL MINAS y

124,000.000.000

124.000.000.000

ENERGIA

TOTAL ADICIONES

124,000.000.000

124,000.000.000

ARTÍCULO 4. Contra créditos al presupuesto de, gastos o ley de apropiaciones. Efectúense los siguientes contra créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL DIECISIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$133.499.717.017), según el siguiente detalle:

CONTRACRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA

SUBC

CONCEPTO

APORTE

RECURSOS

TOTAL

SUBP

NACIONAL

PROPIOS

SECCION: 0201

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

TOTAL CONTRACRÉDITOS SECCIÓN

50,000,000,000

50,000,000,000

A. FUNCIONAMIENTO

50,000,000,000

50,000,000,000.

SECCION: 2201

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

TOTAL CONTRACRÉDITOS SECCIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

C. INVERSIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

2201

CALIDAD, COBERTURA Y

79,959,556,051

79,959,556,051

FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN

INICIAL, PRESCOLAR, BÁSICA y MEDIA

2201

700

INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN

79,959,556,051

79,959,556,051

2299

FORTALECIMIENTO DE LA GESTION y

3,540,160,966

3,540,160,966

DIRECCION DEL SECTOR EDUCACION

2299

700

INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN

3,540,160,966

3,540,160,966

TOTAL CONTRACRÉDITOS

133,499,717,017

133,499,717,017

CRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG

SUBC SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCIÓN 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

TOTAL CRÉDITOS SECCIÓN

50,000,000,000

50,000,000,000

A. FUNCIONAMIENTO

50,000,000,000

50,000,000,000

SECCIÓN 2201

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

TOTAL CRÉDITOS SECCIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

C. INVERSIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

2202

CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

83,499,717,017

83,499,717,017

2202

700

INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

133,499,717,017

133,499,717,017

ARTÍCULO 6. Liquidación de las adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital.

Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de VEINTITRES BILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$23.855.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CONCEPTO

VALOR

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

23.855.000.000.000

2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN

23.731.000.000.000

6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN

124,000.000.000

TOTAL ADICIONES

23.855.000.000.000

ARTICULO 7. Liquidación de las reducciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Redúzcase el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de VEINTITRES BILLONES SETECIENTOS TREINTA Y UN MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$23.731.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

REDUCCIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONCEPTO

VALOR

I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

23.731.000.000.000

1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

23.731.000.000.000

TOTAL REDUCCIONES

23.731.000.000.000

ARTÍCULO 8. Liquidación de las adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma CIENTO VEINTICUATRO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$124.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA

SUBC

CONCEPTO

APORTE

RECURSOS

TOTAL

PROG

SUBP

NACIONAL

PROPIOS

SECCION: 2101

MINISTERIO DE MIINAS y ENERGIA

TOTAL ADICIONES SECCIÓN

124,000.000.000

124,000.000.000

C. INVERSION

124,000.000.000

124,000.000.000

2101

ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO

124,000.000.000

124,000.000.000

DOMICILIARIO DE GAS

COMBUSTIBLE

2101

1900

INTERSUBSECTORIAL MINAS y

124,000.000.000

124,000.000.000

ENERGIA

TOTAL ADICIONES

124,000.000.000

ARTÍCULO 9. Liquidación de los contra créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Efectúense los siguientes contra créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL DIECISIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$133.499.717.017), según el siguiente detalle:

CONTRACRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA

SUBC

CONCEPTO

APORTE

RECURSOS

TOTAL

PROG

SUBP

NACIONAL

PROPIOS

SECCION: 0201

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

TOTAL CONTRACRÉDITOSSECCIÓN

50,000,000,000

50,000,000,000

A. FUNCIONAMIENTO

50,000,000,000

50,000,000,000

SECCION: 2201

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

TOTAL CONTRACRÉDITOS SECCIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

C. INVERSIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

2201

CALIDAD, COBERTURA Y

79,959,556,051

FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN

INICIAL, PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

2201

700

INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN

79,959.556,051

79,959,556,051

2299

FORTALECIMIENTO DE LA GESTION y

3,540,160,966

3,540,160,966

DIRECCION DEL SECTOR EDUCACION

2299

700

INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN

3,540,160,966

3,540,160,966

TOTAL CONTRACRÉDITOS

133,499,717,017

133,499,717,017

ARTÍCULO 10. Liquidación de los créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL DIECISIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$133.499.717,017), según el siguiente detalle:

CRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA

SUBC

CONCEPTO

APORTE

RECURSOS

TOTAL

PROG

SUBP

NACIONAL

PROPIOS

SECCION: 1301

TOTAL CRÉDITOS SECCIÓN

50,000,000,000

50,000,000,000

A, FUNCIONAMIENTO

50,000,000,000

50,000,000,000

SECCION: 2201

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

TOTAL CRÉDITOS SECCIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

C. INVERSION

83,499,717,017

83,499,717,017

2202

CALIDAD Y FOMENTO DE LA

83,499,717,017

83,499,717,017

2202

700

INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN

83,499,717,017

83,499,717,017

TOTAL CRÉDITOS

133,499,717,017

133,499,717,017

ARTICULO 11. Movimientos presupuestales. Teniendo en cuenta la incertidumbre sobre la extensión de los efectos de la pandemia ocasionada por el coronavirus - COVID 19, y la urgencia que demanda su atención, facúltese al Gobierno nacional para adicionar o modificar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, siempre y cuando se cuente con la fuente de financiación para atender dichos efectos.

ARTICULO 12. El presente decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto.

ARTICULO 13. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

I. PRUEBAS

Mediante auto del 26 de junio de 2020, la Corte Constitucional asumió el conocimiento del presente asunto y ordenó las pruebas que a continuación se exponen: i) Se solicitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia la presentación de los argumentos que justificaban las medidas adoptadas en el Decreto 813 de 2020; ii) Se ofició al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Educación Nacional, al Departamento Nacional de Planeación, al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y al Consejo Superior de Política Fiscal, para que presentaran los argumentos que justifican la adopción de las medidas de adición y modificación de la ley de Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020, contempladas en el Decreto Legislativo 813 de 2020.

La Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante la Presidencia de la República) intervino en el presente proceso por medio de oficio de fecha siete (07) de julio de dos mil veinte (2020). La Presidencia de la República presentó la intervención del Ministerio de Hacienda y adjuntó las pruebas documentales solicitadas. A continuación, se hace un recuento de las intervenciones y las pruebas aportadas.

Informe de la Presidencia de la República

Clara María González Zabala, Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante la Presidencia de la República) presentó las pruebas solicitadas por esta Corporación y solicitó declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 813 de 2020¹.

La Presidencia de la República indicó que, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, basado en los siguientes hechos: a) el crecimiento exponencial, imprevisible e incierto del contagio del virus COVID-19 y, b) las graves afectaciones de la economía, inesperadas e inusuales, derivadas de la prolongación de las medidas de aislamiento necesarias para prevenir el contagio, y que se concretan en el impacto negativo en el empleo -sectores de entretenimiento, comercio y reparación de vehículos- y en el deterioro de los sectores turismo y aeronáutico, así como la disminución del Producto Interno Bruto en Colombia².

En el marco del estado de emergencia, la Presidencia de la República manifestó que era necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020, con el fin de incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas que sirvieran para conjurar la emergencia y mitigar sus efectos³. En ese sentido, mediante el Decreto Legislativo 813 de 2020 se realizaron las siguientes operaciones: adición el Presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020; reducción de los ingresos corrientes de la Nación; contra créditos y créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de apropiaciones; liquida todas las operaciones que lleva a cabo mediante el Decreto legislativo 813 de 2020; y faculta al Gobierno para hacer modificaciones a la ley del presupuesto general de la Nación vigencia 2020⁴.

La Presidencia de la República expuso las razones por las cuales el Decreto Legislativo 813 de 2020 cumplía con los requisitos formales y materiales establecidos en el artículo 215 de la

Constitución Política de Colombia, en la Ley 137 de 1994 (LEEE) y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵.

En relación con el cumplimiento de los requisitos formales en la expedición del Decreto Legislativo 813 de 2020, la Presidencia de la República indicó lo siguiente: a) se expidió en desarrollo de la emergencia social económica y ecológica decretada por medio del Decreto Legislativo 637 de 2020, que declaró el estado de excepción por el término de treinta (30) días en todo el territorio nacional; b) se expidió por el Gobierno nacional y contó con la firma de todos los ministros; c) se expidió el cuatro (04) de junio de 2020, esto es, dentro de la vigencia del estado de emergencia; d) está motivado en debida forma; e) tiene un ámbito nacional de aplicación y; f) no contiene medidas relativas a tributos, por tanto no debe tenerse en cuenta las limitaciones de tiempo previstas en las normas constitucionales y legales⁶.

Juicio

Requisito concreto

Argumento

Conexidad

Interna

Debido a los efectos de la pandemia: a) los usuarios de los estratos 1 y 2 pueden verse en la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones en la prestación del servicio público de gas y puede haber, en consecuencia, una afectación a las empresas; b) se deben mitigar los efectos negativos en el sector educativo; c) el alto grado de inestabilidad económica internacional ha afectado sustancialmente las estimaciones macroeconómicas del país. Existe, entonces, una relación específica entre las consideraciones fácticas y el Decreto 813 de 2020.

Externa

El Decreto 813 de 2020 es un tipo concreto de las medidas necesarias para conjurar la crisis y, en especial, para proteger los empleos, las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano⁸.

Necesidad

Fáctica

Las medidas previstas en el Decreto 813 de 2020 son necesarias, pues mediante la asignación de recursos se les permite a las instituciones estatales tomar decisiones para enfrentar la pandemia y sus consecuencias en el ámbito sanitario y económico⁹

Jurídica

En el ordenamiento jurídico no existen previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de las medidas excepcionales. Las medidas legislativas ordinarias no habilitan al ejecutivo para disponer de recursos adicionales del Presupuesto¹⁰.

Finalidad

El objetivo del Decreto 813 de 2020 es establecer medidas orientadas a conjurar la crisis producida por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, puesto que los recursos apropiados se dirigirán directa y específicamente a este propósito. La totalidad de los recursos adicionados o acreditados en el Decreto Legislativo 813 de 2020 se destinan a mitigar los efectos humanitarios y económicos de la calamidad pública.

Motivación

En el Decreto Legislativo 813 de 2020 se exponen las razones que permiten inferir que la legislación ordinaria en la materia no es suficiente para atender la emergencia¹¹.

Incompatibilidad

El Decreto Legislativo 813 de 2020 no suspende ni deroga expresamente leyes y tienen una aplicación limitada en el tiempo¹².

Intangibilidad

El Decreto Legislativo 813 de 2020 no contiene medidas que afecten los derechos fundamentales o los derechos humanos; tampoco afecta derechos sociales¹³

Ausencia de arbitrariedad

El Decreto Legislativo no contiene medidas que: a) conlleven a una alteración del normal funcionamiento de las ramas del poder público; b) impliquen una modificación o suspensión de las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento; c) desmejoren o limiten la dignidad humana y los derechos a la intimidad, la libertad de asociación, al trabajo, a la educación, la libertad de expresión y demás derechos humanos y fundamentales; y, d) desmejoren los derechos sociales de los trabajadores¹⁴.

Proporcionalidad

El Estado necesita contar con los recursos indispensables para enfrentar la emergencia, pero también requiere que éstos, que son limitados, sean asignados de manera eficiente. En otras palabras, los recursos deben asignarse de tal manera, que se maximice la eficiencia de su uso.¹⁵

No discriminación

Las medidas adoptadas no contienen criterios de discriminación injustificada, ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.¹⁶

En el análisis de las medidas y cada uno de los juicios para determinar la validez material de las mismas presentados por la Presidencia, no aparecen textualmente consideraciones sobre el juicio de no contradicción específica.

Para la Presidencia de la República¹⁷, la expedición del Decreto legislativo 813 de 2020 era necesaria en la medida que las modificaciones al Presupuesto General de la Nación, tales como las adiciones presupuestales y los traslados debían ser modificados por una ley de la República, en la medida que eran modificaciones sustanciales a lo originalmente aprobado por el Congreso de la República.

Con base en lo anterior, la adición y reducción al presupuesto de rentas y recursos de capital y la adición al presupuesto de gastos realizadas en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto legislativo 813 de 2020, así como el traslado entre la sección presupuestal Presidencia de la República al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el traslado interno entre rubros de inversión del Ministerio de Educación Nacional, requerían de una norma con fuerza de ley, en cuanto son modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 2008 de 2019. Teniendo en cuenta lo anterior, era

jurídicamente necesario regular mediante Decreto legislativo las modificaciones al presupuesto establecidas en los artículos 1 a 5 del Decreto Legislativo sub examine.

Por otra parte, en relación con los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 sobre la liquidación de las adiciones, reducciones, créditos y contra créditos en el Presupuesto, es de indicar que mediante estos artículos se da cumplimiento al artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que debe liquidarse el Presupuesto para la ejecución de los recursos por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, lo cual hace parte integral de la Ley de Presupuesto. Así, estos artículos son necesarios para materializar la ejecución de las modificaciones presupuestales y así poder ejecutar los recursos de manera inmediata.

De acuerdo con la Presidencia de la República, en la medida que el Gobierno Nacional tiene la competencia para expedir el Decreto Legislativo y el Decreto de Liquidación, se optó por el principio de eficiencia, en atención a que los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 relacionados con la liquidación son competencia del Ejecutivo, sin que se desborden sus facultades.

La Presidencia de la República expuso que la liquidación presupuestal se realizó de manera simultánea con la adición presupuestal en el Decreto 813 de 2020, por las siguientes razones: i) la necesidad de que la adición presupuestal cumpliera con su finalidad y pudiera verse materializada de forma inmediata en su destinación presupuestal -atendiendo a las características propias de las situaciones de emergencia-; ii) en aplicación de los principios constitucionales de celeridad, economía y eficacia que rigen la función administrativa; y iii) debido a que incluso el decreto legislativo se suscribe por el Presidente de la República y todos sus ministros, mientras que el decreto ordinario lo es por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

En lo que tiene que ver con el artículo 11 del Decreto Legislativo 813 de 2020, por medio del cual se autoriza al Gobierno Nacional para que pueda realizar movimientos presupuestales

necesarios, siempre y cuando cuente con los recursos, para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La Presidencia de la República expuso que esta medida era indispensable para dotar al Gobierno Nacional de facultades que le pudieran permitir tomar decisiones rápidas y oportunas en materia de asignación de recursos del Presupuesto con el propósito de contrarrestar los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, pues de someterse al trámite ordinario que obliga a que se surtan los debates respectivos con los términos reglamentarios, no se lograría el cumplimiento de las finalidades de enfrentar con la celeridad requerida las consecuencias económicas adversas de la pandemia.

La Presidencia de la República expone las razones que fundamentan las medidas adoptadas en el Decreto legislativo 813 de 2020. Hace énfasis en que no existen en el ordenamiento jurídico ordinario, ni en el marco de las herramientas extraordinarias otorgadas con ocasión de la primera declaratoria del Estado de Emergencia económica (Decreto 417 de 2020), previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de las medidas excepcionales¹⁸.

Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito público -en adelante El Ministerio- explicó la necesidad de cada una de las medidas contempladas en el Decreto legislativo 813 de 2020. Expuso por qué las medidas ordinarias y extraordinarias que tiene el Gobierno Nacional son insuficientes para abordar el faltante de recursos en los ingresos corrientes de la nación, ocasionada por la reducción del recaudo tributario, generado por las medidas de aislamiento social, cierre de sectores de la producción y por las medidas de reducción/eliminación de impuestos dispuestas en varios de los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional.

El Ministerio explicó las medidas de la adición y reducción de capital previstas en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 813 de 2020. La adición de recursos al Ministerio de Minas y Energía y la

reducción de los ingresos corrientes de la nación. Así como los traslados externos de los recursos provenientes de la Presidencia de la República al FOME y los traslados internos dentro de los fondos de inversión del Ministerio de Educación.

De igual manera, el Ministerio expuso las razones por las cuales se explica que los movimientos presupuestales de adición, reducción, contra crédito y crédito contempladas en el Decreto 813 de 2020 no pudieron haber sido previstas con anterioridad y, por ello no fue posible incluirlas en el Decreto legislativo 519 de 2020, expedido en virtud del Decreto 417 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional” y cuyo control fue realizado por la Corte en la Sentencia C-170 de 2020.

I. INTERVENCIONES

Comisión Colombiana de Juristas

Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Sibelys Mejía Rodríguez y Juan Ospina Rendón presentaron intervención ciudadana el trece (13) de julio de dos mil veinte y solicitaron a la Corte declarar la inexecutable del artículo 11 del Decreto 813 de 2020.

Los intervinientes indican que, de acuerdo con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política de Colombia, la expedición y modificación del Presupuesto General se rige por el principio de legalidad. Con base en este principio, la facultad de autorizar las adiciones o modificaciones al Presupuesto general de la Nación corresponde al legislador ordinario, pues de esta manera se garantiza el funcionamiento de la democracia y existe un límite al gasto gubernamental, según lo ha indicado la sentencia C-192 de 1997.

Este principio no desconoce, la posibilidad que el Gobierno Nacional pueda llegar a modificar el Presupuesto General de la Nación. Los intervinientes sostienen que los estados de excepción le permiten al Estado hacer cambios transitorios entre sus órganos, en concreto, entre el legislativo y el ejecutivo, conforme con los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. Entre estos cambios está la posibilidad de trasladar la facultad de adicionar y modificar el Presupuesto general de la Nación al Gobierno Nacional²².

Los intervinientes se detienen únicamente en el artículo 11 del Decreto 813 de 2020, que faculta al Gobierno a adicionar y modificar el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, siempre y cuando se cuente con la fuente de financiación. Los intervinientes sostienen que esta disposición es inconstitucional, porque crea una competencia que excede los tiempos de la declaratoria del estado de emergencia. Asimismo, se desplazaría la competencia del legislador ordinario, quien es el único competente para autorizar modificaciones o adiciones en tiempos no excepcionales²³.

Por otra parte, los intervinientes manifiestan que, si el ejecutivo encuentra necesario hacer otras modificaciones presupuestales, podría acudir a una de las siguientes vías: a) volver a declarar el estado de excepción o; b) presentar un proyecto de ley con las modificaciones en las vías ordinarias del procedimiento legislativo, con el respeto de las competencias del Congreso y del principio democrático²⁴.

Universidad Externado de Colombia

Olga Lucía González Parra y Andrés Esteban Ordóñez Pérez, miembros del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, intervinieron el veintiuno (21) de julio de 2020 y solicitaron declarar la inexecutable del artículo 11 del Decreto 813 de

202025.

Los intervinientes consideran que la disposición no supera el juicio de no contradicción específica pues, al reconocerle la facultad al ejecutivo de modificar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020, se desconoce el mandato constitucional y legal, con base en el cual, las medidas de intervención del Presupuesto deben regir mientras dura la vigencia del estado de excepción. De tal manera, los intervinientes consideran que la medida contemplada en el artículo 11 del Decreto objeto de estudio vulnera el principio democrático del funcionamiento del Estado, particularmente en lo relacionado en la toma de decisiones en materia de gasto público, la reserva de ley del manejo del Presupuesto General de la Nación y el principio de legalidad en el gasto público²⁶.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El 5 de agosto de 2020 el Procurador General de la Nación presentó Concepto sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 813 de 2020 y le solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de su articulado, con la excepción del artículo 11 del Decreto objeto de examen²⁷.

El jefe del Ministerio Público indicó que, en reciente ocasión solicitó declarar la exequibilidad del Decreto 637 de 2020, “Por el cual se declara el Estado de emergencia social, económico y ecológico (...)”, pues éste cumplía con los requisitos formales y, desde un punto de vista material, el comportamiento epidemiológico del virus y la duración indeterminada del confinamiento, constituían hechos sobrevinientes que justifican la declaratoria de una segunda emergencia²⁸.

El Procurador General de la Nación abordó el estudio del Decreto Legislativo 813 de 2020 e indicó que cumplía con los requisitos formales, como a continuación se señala: a) lleva la firma del Presidente de la República y de cada uno de los 18 ministros; b) señala expresamente los hechos que motivaron su expedición y razones que justifican las medidas especiales para modificar el Presupuesto general de la Nación 2020 y los recursos necesarios para atender la emergencia y mitigar sus efectos; c) fue expedido en desarrollo del Decreto 637 de 2020 y; d) su expedición está dentro del término del estado de excepción²⁹.

En relación con el cumplimiento de los requisitos materiales, el Procurador realizó el análisis que se expone en la siguiente tabla³⁰:

Requisito

Cumplimiento

Conexidad

Externa

Sí. El Decreto 813 de 2020 tiene una relación directa y específica con las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, en particular, con la necesidad de atender, desde el punto de vista presupuestal, la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19 y sus efectos económicos y sociales.

Sí. La motivación del Decreto se centra en determinar las razones técnicas y jurídicas de cada uno de los movimientos presupuestales realizados por el Presidente de la República como legislador de excepción.

Ausencia de arbitrariedad

se tiene que las medidas adoptadas mediante el Decreto 813 de 2020 son de contenido eminentemente presupuestal, financiero y de gestión, no tienen relación o incidencia con los derechos o libertades fundamentales y por tanto no restringen el contenido esencial de los mismos.

Juicio de intangibilidad

Sí. El Decreto Legislativo 813 de 2020 concreta movimientos presupuestales para mitigar los efectos financieros y sociales causados por la emergencia, sin que exista una supresión de derechos fundamentales intangibles.

Juicio de no contradicción específica

Sí. Las siguientes medidas no presentan contradicción alguna entre el Decreto 813 de 2020, la Constitución Política y los tratados internacionales: a) la incorporación de recursos adicionales y disponibles en el Presupuesto del FECFGN; b) la apertura de un contra crédito para trasladar recursos de la Presidencia de la República al FOME y; c) el contra crédito efectuado con el fin de trasladar recursos del Presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional al Fondo Solidario para la Educación.

Porque: a) al fin de estas medidas es dotar al Estado de los recursos suficientes para conjurar la crisis en el ámbito económico social; b) en su articulado -salvo el artículo 11- no existe alguna medida que afecta la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo y; c) el decreto no incorpora ninguna medida que implique la desmejora de los derechos sociales de los trabajadores.

Juicio de finalidad

Sí. Las medidas previstas en el Decreto Legislativo 813 de 2020 tienen la finalidad de atender la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 637 de 2020, así como evitar la extensión de sus efectos económicos y sociales.

Juicio de motivación suficiente

Sí. El Decreto Legislativo 813 de 2020 motiva cada una de las medidas presupuestales

tendientes a: garantizar la prestación de los servicios públicos de gas natural y de educación, atender el faltante de caja de la Nación y cumplir con los objetivos del Fondo de Mitigación de Emergencias.

Juicio de necesidad

Necesidad fáctica

Sí. La emergencia generada por el COVID-19 en términos económicos y sociales exige la realización de operaciones presupuestales que concreten las medidas del Gobierno Nacional para conjurar la crisis y sus impactos en sectores como el minero-energético, el sector de educación y en la estabilidad de las finanzas del Estado.

Necesidad Jurídica

Sí. Los medios legislativos ordinarios para modificar el Presupuesto general de la Nación resultan insuficientes de cara a la emergencia.

Juicio de incompatibilidad

Sí. La Ley del Presupuesto de la vigencia 2020 no contemplaba gastos que hoy son imprescindibles y justifican las operaciones presupuestales realizadas mediante el Decreto Legislativo 813 de 2020.

Juicio de proporcionalidad

Sí. El Decreto Legislativo 813 de 2020: a) no incluye medidas que restrinjan o limiten los derechos y las garantías constitucionales; b) no resultan excesivas en relación con la naturaleza de la emergencia que se pretende conjurar y son idóneas para esto, y; c) se limita a conjurar los efectos económicos y sociales ocasionados por la pandemia.

Juicio de no discriminación

Sí. El Decreto 813 de 2020 no contiene criterios discriminatorios; por el contrario, busca la consecución de recursos para atender las necesidades de la población en general y, en particular, para efectos de atender personas particularmente afectadas por la crisis debido a su vulnerabilidad.

Una vez expuesto el análisis del cumplimiento de los requisitos materiales, el Ministerio público presentó consideraciones en relación con dos cuestiones del Decreto 813 de 2020. La primera cuestión relacionada con la obligación que tiene el Gobierno de presentar informes al Congreso de la República sobre las modificaciones al Presupuesto General de la Nación en los Estados de Excepción y la segunda cuestión es la constitucionalidad del artículo 11 del Decreto 813 de 2020 titulado “movimientos presupuestales”.

En relación con la primera cuestión expone que en el artículo 84 del Estatuto orgánico del presupuesto se establece: “De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.”

Al respecto el Ministerio Público expone que no encontró, en el expediente del presente proceso, documento que acreditara que el Gobierno informó al Congreso sobre las modificaciones al Presupuesto General de la Nación. Razón por la cual, a juicio del Procurador General de la Nación le corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento de este requisito formal. Entendiendo que, en todo caso, el decreto legislativo no desconoce la facultad, contenida en el artículo 47 de la Ley 137 de 1994, que permite al Congreso de la República reformar, derogar o adicionar los decretos legislativos dictados por el gobierno durante el estado de emergencia³¹.

La segunda cuestión sobre la constitucionalidad del artículo 11 del Decreto Legislativo 813 de 2020. Para el Procurador General de la Nación, esta disposición no supera los siguientes juicios: i.) juicio de no contradicción específica, ii.) juicio de incompatibilidad y, iii.) el juicio de proporcionalidad. La facultad que este artículo le otorga al Ejecutivo de adicionar o modificar el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal 2020 está por fuera de los límites previstos en el artículo 215 de la Constitución. Si bien es cierto que el Gobierno Nacional está facultado para realizar modificaciones al Presupuesto, también es cierto que el alcance de la prerrogativa no puede ser interpretado en el sentido de que el Gobierno pueda válidamente habilitarse con un decreto legislativo para modificar el Presupuesto por fuera del tiempo de vigencia del estado de excepción, en tiempos de paz, puesto que con ello vulnera el principio democrático, el principio de separación de poderes, el principio de legalidad en materia presupuestal y la reserva de ley del gasto público³².

Para el Procurador General de la Nación, la medida contemplada en el artículo 11 del Decreto 813 que faculta al Gobierno para realizar modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020, es contraria al marco constitucional y específicamente al principio de legalidad del Presupuesto. En otras palabras, si bien es cierto que la crisis actual exige respuestas inmediatas y urgentes, también lo es que la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto contemplan mecanismos para modificar el presupuesto en estados de excepción. Por esta razón, no resulta lógico que al amparo de un estado de emergencia se modifique el alcance de las normas que regulan los estados de excepción y se establezca una habilitación general por fuera del marco de la propia Constitución que, entre otras cosas, no deja de regir en contextos de anormalidad³³.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para juzgar la constitucionalidad del Decreto

Legislativo 813 de 2020, de acuerdo con lo señalado en el artículo 215 y 241 numeral 7 de la Constitución Política y, por lo previsto en la Ley 137 de 1994.

1. Alcance del control constitucional, problema jurídico y metodología de la decisión

Por medio del Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Dicho decreto fue declarado exequible por esta Corte mediante la sentencia C- 307 de 2020. En esta oportunidad, la Corte avaló el estado de emergencia, pero indicó que “por tratarse de una segunda declaración de un estado de emergencia económica, social y ecológica, el control de la Corte debe ser más riguroso”³⁴.

En desarrollo de la declaratoria referenciada, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo No. 813 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se modifica el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. Esta norma es el objeto de control de constitucionalidad en la presente providencia.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la jurisprudencia de esta Corporación sobre el control automático de las normas expedidas en el marco de los estados de excepción, el control constitucional de los decretos legislativos se caracteriza por ser un control automático, posterior, integral, participativo y definitivo.

Le corresponde a la Corte Constitucional establecer si el Decreto Legislativo 813 de 2020 “Por el cual se modifica el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, ha sido expedido por

el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución, y satisface las condiciones formales y materiales de validez establecidas en la Constitución y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Para efectos de desarrollar el examen, la Corte seguirá el siguiente orden:

- i. Caracterización del estado de emergencia económica, social y ecológica;
- ii. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de dicho estado de excepción;
- iii. Criterios formales y materiales que rigen en control de constitucionalidad;
- iv. La facultad extraordinaria del Gobierno Nacional para hacer modificaciones al Presupuesto general de la Nación en estado de emergencia económica, social y ecológica;
- v. El alcance de los conceptos de los contra créditos y de los créditos presupuestales;
 - i. Contenido y alcance del Decreto Legislativo 813 de 2020;
 - i. Examen de las condiciones formales de validez del Decreto 813 de 2020;
 - ii. Examen de las condiciones materiales de validez del Decreto 813 de 2020 y;
 - iii. Examen de las condiciones materiales de validez del artículo 11 del Decreto 813 de 2020
- i. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica³⁵

La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Así, ha determinado las fuentes, criterios y estándares que debe considerar este Tribunal para juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. Con el propósito de analizar el Decreto Legislativo 530 de 2020 se mencionarán los aspectos básicos del precedente sobre la materia.

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

Dicha naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-38, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial³⁹.

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

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

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

Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”⁴⁰. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”⁴¹.

Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado Estados de Emergencia

Económica, Social y Ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos⁴²; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica⁴³; iii) desastres naturales^{43F44}; iv) la revaluación del peso frente al dólar⁴⁵; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito⁴⁶; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público⁴⁷; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud⁴⁸; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela⁴⁹.

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

El señalado artículo 215 superior señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los (10) diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el mismo artículo constitucional dispone que: (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas

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

i. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ambiental: Consideraciones generales⁵⁰.

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

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

excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

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

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

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

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

El juicio de finalidad⁵¹ está previsto por el artículo 10 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE)⁵². A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos⁵³.

El juicio de conexidad material⁵⁴ está previsto en los artículos 215 de la Constitución⁵⁵ y 47 de la LEEE⁵⁶. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente⁵⁷ y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia⁵⁸.

El juicio de motivación suficiente⁵⁹ ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas⁶⁰. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas⁶¹, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”⁶².

El juicio de ausencia de arbitrariedad⁶³ tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.⁶⁴ Bajo ese entendido, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales⁶⁵;

(ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁶⁶.

El juicio de intangibilidad⁶⁷ parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, de conformidad con los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

El juicio de no contradicción específica⁶⁸ tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

El juicio de incompatibilidad⁶⁹, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

El juicio de necesidad⁷⁰, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

El juicio de no discriminación⁷², el cual encuentra su fundamento en el artículo 14 de la LEEE⁷³, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas⁷⁴. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados⁷⁵.

En suma, la facultad del Gobierno Nacional para expedir decretos legislativos al amparo de la declaratoria de un estado de emergencia se encuentra sometida a las condiciones de validez formal y material contenidas en los artículos 212 a 215 de la Constitución, en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. El incumplimiento de tales condiciones genera la

inconstitucionalidad de la medida. Al respecto, corresponde tener en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia reseñada, esta metodología no exige su agotamiento “cuando se encuentra que la medida no cumple con uno de los juicios antes explicados. Ante esa eventualidad, el decreto de desarrollo devendrá inexecutable, sin necesidad de evaluarlo a partir de los restantes parámetros”⁷⁶.

i. La facultad extraordinaria del Gobierno Nacional para hacer modificaciones al Presupuesto General de la Nación en estado de emergencia económica, social y ecológica (Reiteración de jurisprudencia)⁷⁷

La Corte expondrá la postura de esta Corporación en relación con la facultad que tiene el Gobierno Nacional para hacer las modificaciones al Presupuesto General de la Nación. Lo anterior por cuanto el Decreto legislativo 813 de 2020, contiene disposiciones que tienen como objetivo adicionar, reducir el presupuesto de rentas y recursos de capital, hacer contra crédito y crédito y otras disposiciones que tienen como propósito liquidar las operaciones realizadas. Por tal razón resulta de la mayor pertinencia retomar lo expuesto en estos aspectos por la Corte para hacer el juicio de validez material del Decreto bajo examen, pues las siguientes consideraciones serán uno de los elementos fundamentales para definir el cumplimiento de los juicios definidos por el marco normativo vigente de los Estados de excepción en nuestro ordenamiento constitucional.

Los artículos 345, 346 y 347 constitucionales contemplan la reserva de ley para la expedición, modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, lo que es una manifestación de la garantía del principio de separación de poderes y el principio democrático en la adopción de las decisiones relacionadas con el uso y la destinación de los recursos públicos⁷⁸. De conformidad con lo dispuesto por estos principios, para que los gastos efectivamente se ejecuten, las partidas deben aprobarse por el Congreso al expedir la ley anual de Presupuesto. Así, en tiempos de normalidad institucional, la regla general es que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos

que no se encuentren en el Presupuesto de gastos decretados por el Congreso, las asambleas departamentales, o los concejos distritales o municipales⁷⁹.

En el diseño constitucional de los estados de excepción, se mantiene la reserva de ley del manejo del Presupuesto General de la Nación y la regulación de los recursos públicos. La Ley Estatutaria 137 de 1994⁸⁰ regula las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción, entre las cuales está la potestad para cambiar la destinación de algunas rentas⁸¹, reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales, con la finalidad de obtener y destinar recursos dirigidos a la superación del estado de excepción. Todo ello convierte al Gobierno en legislador extraordinario⁸². Las modificaciones pueden versar tanto en la fuente de los ingresos fiscales como en la destinación de los créditos contenidos en el mismo.

El artículo 38 de la Ley estatutaria 137 de 1994 sólo habla de la facultad de modificación del Presupuesto General de la Nación en el marco del Estado de excepción de conmoción interior. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha extrapolado las facultades que expresamente la ley le otorga al Presidente de la República en el estado de conmoción interior, al manejo de la crisis en el Estado de Emergencia económica, social y ecológica⁸³. De tal manera, en dicho Estado de excepción, puede el Gobierno modificar la ley del Presupuesto General de la Nación.

Por su parte, el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 dispone que, en virtud de la declaración del estado de emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza y rango de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En lo que tiene que ver con las modificaciones presupuestales no sólo se debe tener en cuenta la LEEE sino también los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, que son parámetro de control de validez de las leyes de presupuesto, y en

conjunto con los preceptos de la Constitución Política conforman el bloque de constitucionalidad⁸⁴. La Corte se pronunció al respecto en la sentencia C-148 de 2003 en los siguientes términos: “En lo que hace referencia a los principios del sistema presupuestal señalados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Corte advierte cómo estos deben ser observados pues todo estado de excepción es, como se ha expresado reiteradamente en la doctrina constitucional, un estado de legalidad, en el cual los pilares que fundan el ordenamiento jurídico no pueden ser modificados por el ejecutivo en uso de tales facultades. Además, el Estatuto Orgánico de Presupuesto contiene provisiones normativas (Arts. 83 y 84) que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto⁸⁶, en especial el de legalidad. Esto en el entendido que estos preceptos definen al decreto que declara el estado de excepción como la fuente del gasto público, lo que entra en concordancia con los principios constitucionales aplicables a la ley de apropiaciones y contenidas en el artículo 346 Superior, como es la obligación de sustentar cada partida, entre otras causas, en un gasto decretado conforme a ley anterior.” (subrayado y negrilla fuera del texto original).

En concordancia con lo anterior, en los artículos 83 y 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se establece que los “créditos adicionales y traslados al Presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por [el] Gobierno (sic) en los términos que éste señale” y que en estas circunstancias, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política, “toda modificación al Presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización”, respectivamente.

En este orden de ideas, el ejecutivo tiene la competencia para modificar el Presupuesto General de la Nación, bien sea mediante la generación de créditos adicionales a los contemplados inicialmente en la ley de Presupuesto aprobada por el legislador, los cuales ingresan con posterioridad a la expedición y liquidación del mismo⁸⁷ o a través de traslados, que de ninguna manera aumentarán el valor total de las rentas, sino que constituyen cambios tanto cuantitativos como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En

estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contra crédito que disminuye una de las partidas originales⁸⁸.

En los casos en que el Presidente de la República decreta adiciones al Presupuesto General de la Nación, la fuente de los recursos debe encontrarse previamente determinada y el respectivo decreto legislativo debe someterse al control automático de constitucionalidad por parte de la Corte⁸⁹. De modo que, el control constitucional se ejerce, tanto sobre los decretos declarativos de los estados de excepción como de los decretos legislativos que en desarrollo de estos y en ejercicio de las facultades constitucionales expida el Gobierno; revisión oficiosa o control automático que conlleva el examen de los requisitos formales y de fondo⁹⁰. Este control es necesario toda vez que las situaciones que se presentan en estas circunstancias especiales implican la pronta implementación y ejecución de acciones que no podrían controlarse de manera ordinaria sin que los efectos negativos impacten los diferentes sectores de la administración y a la sociedad en general⁹¹.

En este sentido, la potestad de decretar un estado de excepción y las facultades que durante él se ejerzan deben someterse a un riguroso control constitucional, formal y material, lo que constituye un límite a las actuaciones del ejecutivo en tiempos de anormalidad⁹². En concreto, de la Carta Política se desprenden disposiciones que imposibilitan que el ejercicio de estas facultades se convierta en un poder omnímodo.⁹³

Así, la jurisprudencia en primer lugar ha señalado como uno de los límites, que debe observarse la conexidad entre los fines que conducen a la modificación presupuestal y las causas que originaron la declaración del estado de excepción, lo que comprende “de un lado, la [conexidad] existente entre las causas que generaron la declaratoria y su finalidad, y de otro, la existente entre las causas de expedición del decreto legislativo que modifica el Presupuesto y las materias que regula”⁹⁴.

En segundo lugar, ha establecido una necesaria relación de especificidad entre las razones que sirvieron de fundamento de la modificación del Presupuesto y la materia del estado de emergencia. De esta manera, los propósitos de gasto público que pretenden cumplirse con la modificación presupuestal deben circunscribirse a la implementación de medidas y acciones dirigidas unívocamente a conjurar y atender las necesidades derivadas de la crisis⁹⁵, limitándose nuevamente la facultad del ejecutivo.

En consecuencia, el control de constitucionalidad cuando se modifica el Presupuesto General de la Nación implica verificar ciertas condiciones relacionadas con la conexidad entre la finalidad de la modificación y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, su necesidad y proporcionalidad, y el cumplimiento de las normas orgánicas que regulan el régimen propio de las afectaciones al Presupuesto en estados de excepción.

Lo que le corresponde a la Corte en el caso bajo examen es determinar si el Decreto 813 de 2020 cuyo objeto es modificar la ley del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 podía expedirse en el marco del Estado de emergencia económica declarado mediante el Decreto 637 de 2020. Si al expedirse, se respetaron los principios que rigen el gasto público en Colombia; y, si dichas modificaciones fueron sometidos a los controles respectivos definidos en la Constitución, la ley estatutaria 137 de 1994 y el Estatuto orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

Dentro de las modificaciones al Presupuesto General de la Nación, la Sala Plena considera oportuno para el examen del Decreto 813 de 2020, diferenciar entre las modificaciones al presupuesto: adiciones, reducciones, contra créditos, créditos, traslados externos e internos y entre las operaciones de liquidación de cada una de esas modificaciones. Lo anterior para verificar cuáles de estas medidas ameritan la expedición de una norma con fuerza y rango de ley, es decir, si deben estar en un decreto legislativo y cuáles de estas medidas son contenido propio de un acto administrativo, o dicho de otra manera deben estar en un decreto ejecutivo.

El artículo 3° del Decreto 637 de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia social, económica y ecológica, con base en el cual se expidió el Decreto 813 de 2020, dispuso que “El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

Con base en lo anterior, la Sala Plena considera que el ordenamiento jurídico le otorga al Gobierno Nacional la facultad de acudir a esta herramienta excepcional para superar emergencias y ante la urgencia de atender adiciones o modificaciones al Presupuesto General de la Nación que por necesidad de adoptar medidas inmediatas no sea posible acudir al trámite del procedimiento legislativo ordinario. Pero, ha definido que deben cumplirse tres condiciones: (i) se hayan identificado las fuentes adicionales de recursos; (ii) estas fuentes adicionales de recursos se adicionen al Presupuesto general de la Nación de acuerdo con la normatividad vigente; y (iii) debe cumplir con los juicios y demás principios que orientan el Presupuesto general de la Nación

Por último la Sala Plena considera importante recordar lo expuesto en el artículo 81 del Estatuto orgánico del Presupuesto, en relación con los créditos y contra créditos: “Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (Ley 38/89, artículo 67).”

i. El alcance de los conceptos los contra créditos y créditos presupuestales (Reiteración de jurisprudencia)

La Constitución establece dos mandatos: por un lado, el artículo 345: “Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, (...) ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.” Y, por otro lado, el artículo 352 de la Constitución: “Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

En desarrollo de estos mandatos, el legislador en el artículo 80 del Estatuto orgánico del Presupuesto estableció para tiempos de normalidad constitucional: “El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.” Y para los Estados de excepción, se dispone la regla del artículo 83: “Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo”.

Estos movimientos que tienen por objeto hacer modificaciones en la ley del Presupuesto General de la Nación, deben hacerse en el marco del respeto de los principios de legalidad y de especialización que rige el Presupuesto. La Sala plena recuerda lo expuesto en su jurisprudencia desde la Sentencia C-685 de 199696:

“En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contra crédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones “simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contra créditos en la ley de apropiaciones”⁹⁷.

Luego la misma Corte, en sentencia C-772 de 199898, distinguió entre los traslados que requieren el uso de potestades legislativas y aquellas que pueden ser realizadas por la administración. Entre las primeras se encuentran los traslados producto de la declaración de los estados de excepción y aquellas que impliquen modificación de la ley de presupuesto. Al respecto, la Corporación señaló:

“Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos: el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso. En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale. En cuanto a los traslados que puede realizar la administración, en la misma oportunidad la Corte dejó en claro que se trata de aquellos que se denominan “internos” y

que únicamente afectan el “anexo del decreto de liquidación del presupuesto”.

Con base en lo anterior, la Sala Plena concluye que los contra créditos y créditos son modificaciones a la ley del Presupuesto General de la Nación que le impone al Gobierno la obligatoria presentación de un proyecto de ley en tiempos de normalidad constitucional o la expedición de un decreto legislativo, en el marco de un Estado de excepción⁹⁹. Lo que se diferencia de las modificaciones que no modifican el monto total de las apropiaciones de la sección del Presupuesto, las cuales pueden ser realizadas por el Gobierno nacional a través de un acto administrativo y siguiendo las reglas de los decretos reglamentarios del Estatuto orgánico del Presupuesto, como lo dispone el artículo 1 del Decreto 4836 de 2011¹⁰⁰.

i. Contenido y alcance del Decreto Legislativo 813 de 2020

El Decreto legislativo 813 de 2020 tiene 13 artículos, entre los lo que podemos destacar tres tipos de medidas: el primer grupo de medidas tiene como objetivo hacer modificaciones a la Ley del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 con el objetivo de responder a las obligaciones generada por los efectos de la Pandemia del Covid 19. Estas medidas están consignadas en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 813 de 2020.

Se deben reducir los ingresos corrientes de la Nación por la suma de \$23.731 miles de millones y para poder cubrir ese faltante de recursos, se adicionan Recursos de Capital por el mismo valor, con el propósito de atender el faltante de disponibilidad de caja de la Nación generado por los efectos de la pandemia del coronavirus COVID 19.

En el mismo sentido se adiciona el Presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 por la suma de (\$124.000.000.000)

que provienen de los fondos especiales de la Nación.

De tal manera que y con base en lo anterior queda adicionado el Presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 la suma de \$23.855.000.000.000. Esta suma responde proporcionalmente la fuente de financiación mediante la asignación de recursos de capital originalmente prevista en el artículo 1 de la Ley 2008 de 2019 de ingresos corrientes de la Nación por recursos de capital en el Presupuesto General de la Nación.

En relación con las adiciones al Presupuesto general de la Nación realizadas en los artículos 1 y 3 del Decreto legislativo, la Corte considera que el Gobierno aborda el faltante de disponibilidad de caja de la Nación generado por los efectos de la pandemia del coronavirus COVID 19 y atiende los gastos ocasionados por las medidas requeridas para atender el estado de excepción.

Las siguientes medidas de este grupo están en los artículos 4 y 5, los cuales establecen contra créditos al Presupuesto de gastos y Ley de apropiaciones y créditos al Presupuesto de gastos y Ley de apropiaciones. Tales disposiciones contienen operaciones necesarias para conjurar la grave crisis ocasionada por la Pandemia COVID-19. El Gobierno hace un contra crédito al Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones del rubro de gastos de funcionamiento de la Presidencia de la República por valor de \$50.000.000.000 y del rubro de inversión del Ministerio de Educación Nacional por la suma de \$83.499.717.017, provenientes de la cuenta de Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media con recursos por un monto de \$79.959.556.051 y de la cuenta fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación con recursos por un monto de \$3.540.160.966.

Los anteriores recursos, los acredita al Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones del

Presupuesto General de la Nación de la Siguiete manera:

La suma de \$50.000.000.000 del rubro de Funcionamiento de la Presidencia de la República se acreditan al rubro de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y, los \$83.499.717.017 del rubro de inversión del Ministerio de Educación Nacional provenientes de las cuentas de Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media y de la cuenta fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación, se acreditan al rubro de inversión del Ministerio de Educación Nacional en la cuenta calidad y fomento de la educación superior por un monto de \$83.499.717.017.

Luego están el segundo grupo de medidas consignadas en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del Decreto 813 de 2020 por medio de las cuales se hacen las liquidaciones de cada una de las anteriores operaciones presupuestales descritas. Y, en el artículo 12 se anexa el detalle del gasto, que es una medida que hace parte del decreto de liquidación que le corresponde al Gobierno nacional de conformidad con el inciso 3 del artículo 67 del D.111 de 1996, estatuto orgánico del presupuesto¹⁰¹

Por último, el último tipo de medida está contemplada en el artículo 11, en el cual se invoca la incertidumbre sobre la extensión de los efectos de la pandemia ocasionada por el coronavirus - COVID 19, y la urgencia que demanda su atención y se faculta al Gobierno Nacional para modificar la ley del Presupuesto General de Nación de la vigencia 2020, siempre y cuando se cuente con la fuente de financiación.

i. Examen de las condiciones formales de validez del Decreto 813 de 2020

El examen formal del Decreto exige verificar el cumplimiento de tres exigencias básicas: i) la suscripción del Decreto por el Presidente de la República y todos sus ministros; ii) su expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia y iii) la

existencia de motivación. A continuación, la Corte analiza si el Decreto 813 de 2020 cumple con los requisitos formales expuestos.

-La suscripción: De acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011 - modificado por el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019- el Gobierno de Colombia se compone por un total de dieciocho Ministerios¹⁰². El Decreto Legislativo 813 de 2020 fue suscrito por el Presidente de la República y los representantes de cada uno de los Ministerios. En consecuencia, este requisito se considera satisfecho.

-La expedición: El Decreto legislativo 813 de 2020 fue expedido dentro del término de vigencia del estado de excepción. En efecto, el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, estableció que tendría vigencia de treinta (30) días calendario contados a partir de su entrada en vigor. A su vez, el Decreto legislativo objeto de examen fue expedido el día 4 de junio de 2020. En conclusión, fue expedido durante la vigencia del estado de excepción.

-La motivación: El Decreto legislativo 813 de 2020 contiene la exposición de las razones que justifican las modificaciones al Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal 2020. En particular: i) invoca el Decreto legislativo 637 de 2020 por el cual se declaró el estado de excepción; ii) alude a la competencia del Presidente de la República para adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis, entre ellas, las de modificación del Presupuesto general de la Nación.

El Decreto legislativo 813 de 2020 en sus 54 considerandos señala los hechos y razones que motivan su expedición, los propósitos que persigue, así como los fundamentos específicos de las medidas adoptadas, su importancia, su necesidad y, finalmente, su relación con la calamidad pública que dio lugar a la expedición del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto de declaratoria del estado de excepción (Decreto 637 de 2020). En relación con las modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la

vigencia 2020, el artículo 3 del Decreto 637 de 2020 dispuso: “El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuétales necesarias para llevarlas a cabo.”

La Corte Constitucional ha declarado exequible el Decreto Legislativo 637 de 2020 en la sentencia C-307 de 2020. En esta decisión, la Corte constató que el referido Decreto Legislativo cumplió con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia de esta Corporación.

Con base en lo anterior, la Sala Plena de la Corte considera que las condiciones formales de validez del Decreto Legislativo 813 de 2020 han sido satisfechas.

i. Examen de las condiciones materiales de validez del Decreto 813 de 2020

Para hacer el análisis del Decreto 813 de 2020, la Corte planteará el siguiente orden del estudio de las medidas. La Sala plena de esta Corporación, teniendo en cuenta el contenido diferente, novedoso y prescriptivo del Artículo 11 del Decreto bajo estudio realizará el análisis del contenido material de esta disposición con una metodología diferente a la que se ha llevado a cabo en los controles automáticos de constitucionalidad de los decretos de desarrollo de medidas del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica. Así las cosas, se hará un capítulo especial en el que se realizarán las consideraciones sobre el contenido y alcance del artículo 11, se someterá a los juicios y se explicará los efectos en el tiempo de la decisión.

Para el examen del contenido de las demás disposiciones del Decreto 813 de 2020, se llevará a cabo la metodología consolidada por esta Corporación para el control automático de los Decretos legislativos que desarrollan las medidas en los Estados de emergencia económica, ecológica y social.

La jurisprudencia de este Tribunal ha condicionado la validez constitucional de los decretos legislativos que adoptan medidas en desarrollo de los estados de excepción a la superación de 10 juicios. Estos se han derivado de la lectura de los artículos 93, 214 y 215 de la Constitución, de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y de la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por esa razón, procede la Corte a determinar si las medidas contenidas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 13 del Decreto Legislativo 813 de 2020 superan los juicios del examen de validez material.

1. Juicio de finalidad

Los decretos legislativos de desarrollo de un Estado de excepción, como lo es el Decreto objeto de examen, deben estar encaminados a conjurar las causas de la emergencia y a impedir la extensión o agravación de sus efectos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 137 de 1994.

El Decreto 813 de 2020 persigue permitirle al Gobierno nacional reaccionar a tiempo y con la mayor oportunidad ante las situaciones económicas y de salud que surgen por la extensión impredecible de la pandemia. Esta mayor reacción se logra, a su vez, mediante decisiones en materia de Presupuesto, en especial con la asignación de recursos a las entidades responsables de atender las distintas situaciones inmediatas y mediatas derivadas del COVID-19, tales como posible afectación del servicio público de gas, del servicio público de educación y el detrimento en los sectores automotor, turístico y aeronáutico¹⁰³.

El artículo 3 del Decreto 637 de 2020 “por el cual se declara un Estado de emergencia económica, social y ecológica” dispuso que “El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.” En concordancia con ello, expidió el decreto 813 de 2020 y en los artículos del 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto se establecen distintas medidas que son modificaciones a la Ley del presupuesto General de la Nación, como adiciones, contra créditos y créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, y una reducción al presupuesto de rentas y recursos de capital.

Para la Corte estas medidas son pertinentes para mitigar los efectos de la Pandemia en los usuarios de los estratos 1 y 2 del servicio público de gas; hacer un fortalecimiento en los recursos para la educación superior y evitar la deserción masiva de estudiantes, así como dotar de más recursos al FOME.

Las medidas contempladas en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 son medidas que persiguen dejar liquidadas las operaciones de adición, reducción, contra créditos y créditos. La liquidación presupuestal se realizó de manera simultánea con la adición presupuestal en el Decreto 813 de 2020, por las razones que a continuación se transcriben y que fueron expuestas por la Presidencia de la República: i) la necesidad de que la adición presupuestal cumpliera con su finalidad y pudiera verse materializada de forma inmediata en su destinación presupuestal -atendiendo a las características propias de las situaciones de emergencia-; ii) en aplicación de los principios constitucionales de celeridad, economía y eficacia que rigen la función administrativa; y iii) debido a que incluso el decreto legislativo se suscribe por el Presidente de la República y todos sus ministros, mientras que el decreto ordinario lo es por el presidente de la República.

1. Juicio de conexidad

Este juicio pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan una relación interna y externa con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, ecológica y social, conforme a lo dispuesto en el artículo 215 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 47 de la Ley 137 de 1994.

El Decreto 813 de 2020 tiene su origen en tres situaciones particulares, a saber: a) la propagación acelerada del virus COVID-19; b) el impacto negativo en distintos sectores económicos, causados por las medidas adoptadas para controlar la propagación del virus y; c) la inestabilidad fiscal que presenta el país por factores relacionados tanto por el virus como por otros eventos -caída en los precios del petróleo, entre otros-.

Estas situaciones son explicadas en el decreto legislativo objeto de revisión. El Decreto 813 de 2020 indica, en primer lugar, que el número de contagios y de fallecidos por COVID-19 ha incrementado considerablemente entre el seis (06) de marzo de dos mil veinte (2020) y el tres (03) de junio de dos mil veinte (2020), a pesar de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud^{103F104}. En segundo lugar, la propagación del COVID-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno nacional han causado graves repercusiones en el empleo y en la economía del país. Por ejemplo, el Decreto 813 de 2020 indica que, según la encuesta integrada de hogares-mercado del DANE, la tasa de desempleo total nacional fue del 19.8% y que este fenómeno se presenta especialmente en sectores como el de comercio y reparación de vehículos, las industrias manufactureras, las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, entre otros^{104F105}. En tercer lugar, el Decreto Legislativo 813 de 2020 menciona que las familias de estratos 1 y 2 podrían estar en una situación que les sea imposible pagar las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público de gas, lo que implica riesgos para la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras del servicio

y del sector minero-energético¹⁰⁶. En cuarto lugar, el decreto legislativo agrega, que la afectación económica se ve reflejada en todas las familias, que han perdido ingresos y, en consecuencia, pueden verse limitadas en la satisfacción de necesidades relacionadas con la educación¹⁰⁷.

El Gobierno Nacional manifiesta, además, que la situación macroeconómica colombiana -y, por tanto, la capacidad de maniobra fiscal- se ha visto golpeada por sucesos tales como el desplome de los precios del petróleo y la alteración de las actividades económicas tradicionales por las medidas de contención y distanciamiento social adoptadas para contener la propagación del COVID-19¹⁰⁸. Esto se traduce en un estado de incertidumbre fiscal, que requiere la reorientación de recursos a gastos no previstos inicialmente por el Gobierno nacional al momento de expedir la ley de Presupuesto general de la nación¹⁰⁹.

Por último, en relación con el juicio de conexidad externa, la Sala Plena resalta el contenido del artículo 3 del Decreto Legislativo 637 de 2020, en dicho precepto se dispuso que el Gobierno Nacional adoptaría las operaciones presupuestales necesarias para llevar a cabo las medidas anunciadas en la parte considerativa del Decreto de declaratoria del Estado de excepción, además de todas aquellas adicionales y necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Lo expuesto con anterioridad le permite sostener a la Corte, que el requisito de conexidad material externa está satisfecho y, por tanto, continúa con la revisión de la dimensión interna.

Las medidas contenidas en el Decreto Legislativo tienden a cumplir con las finalidades previstas en su parte motiva, así como a complementar las normas expedidas dentro de los estados de excepción que han sido revisados por esta Corporación en el año que transcurre. El Decreto Legislativo 813 de 2020, además de adicionar los recursos al Presupuesto General

de la Nación, destina éstos a sectores concretos, relacionados con el sector educativo y el sector de minero energético. Por ejemplo, el artículo 3 del Decreto Legislativo 813 de 2020 prevé la destinación de recursos al acceso al servicio público domiciliario de gas combustible; mientras que los artículos 4, 5, 9 y 10 del Decreto Legislativo prevén la destinación de recursos para el Fondo de mitigación de Emergencias y para la calidad y fomento de la educación superior. Con base en lo anterior, la Corte Constitucional considera que el Decreto 813 de 2020 supera el juicio de conexidad material, externa e interna.

1. Juicio de motivación suficiente

En este juicio, la Corte debe evaluar que el Decreto tenga fundamentos y que el Gobierno haya presentado las razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. El Decreto Legislativo 813 de 2020 justifica las medidas presupuestales con los siguientes dos argumentos. El primero consiste en la necesidad de mitigar y prevenir el impacto económico negativo del COVID-19; y, el segundo hace referencia a la facultad reconocida en el artículo 3 del Decreto Legislativo 637 de 2020, el cual dispone: “El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

El decreto legislativo justifica cada una de las medidas adoptadas. En relación con las medidas presupuestales en el sector minero-energético, el Decreto Legislativo 813 de 2020 indica que, en general, es necesario garantizar la prestación efectiva del servicio de acuerdo con el principio de solidaridad, generar equilibrios entre la cadena productiva y los usuarios - ante las cargas que han surgido por el COVID-19-, entre otros¹¹⁰. Esta necesidad se acentúa, según el decreto legislativo, en la medida en que los usuarios de los estratos 1 y 2 del servicio público domiciliario de gas pueden verse en la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones de pago frente al operador del servicio y esto podría poner en riesgo la

sostenibilidad financiera de las empresas, así como la continuidad en la prestación del servicio de gas¹¹¹.

En lo que tiene que ver con la educación, el Decreto 813 de 2020 señaló que el virus COVID-19 ha repercutido negativamente en la economía las familias de todos los estratos socioeconómicos y de los sectores urbano y rural; asimismo, este virus -y las situaciones que se derivan de él- amenaza la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, en especial la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos los niveles, así como las prestaciones complementarias y programas sociales que hacen efectivo el goce del derecho a la educación¹¹³.

Para atender esta amenaza, el Decreto Legislativo 813 de 2020 expone que es necesario transferir fondos al Fondo Solidario para la Educación, administrado por el ICETEX. Con la transferencia de recursos a este fondo se podrán mitigar los efectos derivados del COVID-19 y se apalancarán los siguientes programas educativos¹¹⁴: a) Plan de auxilios educativos COVID-19; b) línea de crédito educativo para pago de pensiones de jardines y colegios privados; c) línea de crédito educativo para el pago de matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano; y, d) auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.

Finalmente, el Decreto Legislativo 813 de 2020 menciona la necesidad de financiar el faltante de caja de la Nación para la vigencia 2020, a través de: a) mayores desembolsos de deuda externa, mediante una combinación de bonos externos y la potencial activación de una línea de desembolso rápido del FMI, y; b) el incremento de colocaciones de TES. Asimismo, se indica que existe una disminución en los ingresos corrientes de la Nación, que implicó una reducción del aforo de los recursos de ingresos corrientes, equivalente a

veintitrés billones setecientos treinta y un mil millones de pesos. En consecuencia, el Decreto 813 de 2020 sostiene que es necesario adicionar proporcionalmente la fuente de financiación, mediante la asignación de recursos de capital corriente prevista en el artículo 1 de la Ley 2008 de 2019 por la suma de veintitrés billones setecientos treinta y un mil millones de pesos¹¹⁵.

La Corte considera que el Decreto 813 de 2020 justifica de manera suficiente cada una de las operaciones presupuestales, no sólo a partir de argumentos fácticos -situaciones derivadas del COVID-19 y alteraciones en los sectores económicos-, sino también normativos -decretos legislativos que crean fondos destinados a la atención de las situaciones derivadas del COVID-19-. Con base en lo anterior, la Corte considera que el Decreto 813 de 2020 ha satisfecho el juicio de motivación suficiente.

1. Juicio de ausencia de arbitrariedad

Las medidas contempladas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 13 del Decreto 813 de 2020 no contiene elementos de los cuales pueda predicarse arbitrariedad alguna, por las razones que a continuación se exponen: a) no suspende o vulnera el núcleo esencial -ámbito irreductible- de los derechos y libertades fundamentales; b) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y; c) no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Por el contrario, el Decreto Legislativo 813 de 2020 busca adicionar recursos y destinarlos a sectores concretos, como la educación superior y la prestación del servicio público de gas, para atender las necesidades de aquellas familias de estratos 1 y 2 que tienen dificultades en el pago de sus obligaciones y de las familias que, por efectos de la pandemia y las medidas estatales que se han adoptado de aislamiento preventivo obligatorio, no cuentan con recursos suficientes para poder asumir las exigencias de la educación. Asimismo, el Decreto Legislativo 813 de 2020 busca que, a través del apoyo a estas familias, se pueda garantizar la sostenibilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos -como el gas-, así como

de aquellas empresas que han reportado pérdidas por las medidas de contención del COVID-19 y de las instituciones educativas que se han visto afectadas por el aislamiento y el distanciamiento social.

Las medidas contempladas en los artículos 1, 2 y 3 relacionadas con adicionar en el Presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto general de la Nación una suma equivalente a \$23.855.000.000.000, corresponden a la adición de unos recursos provenientes de los fondos especiales de la Nación y a la disminución del volumen de recursos que se esperaba percibir en el rubro de los ingresos corrientes de la Nación.

Con el propósito de hacerle frente al faltante de los recursos, el Ministerio de Hacienda y crédito público hace los movimientos presupuestales que establece el marco normativo para llevarlos a cabo, de acuerdo como lo dispone el Estatuto orgánico del presupuesto, la LEEE y la Constitución. De tal manera que mantiene incólume la forma de hacer las modificaciones presupuestales por el legislador de excepción.

Las medidas contempladas en los artículos 4 y 5 del Decreto 813 de 2020 son contra créditos que hace el Gobierno de recursos sobrantes en el rubro de funcionamiento de la Presidencia de la República. Así como traslados de recursos en la Sección Ministerio de Educación de la cuenta de calidad cobertura y fortalecimiento a la educación inicial, preescolar, básica y media y de la cuenta fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación. Todo lo anterior por una suma que ascienda a \$133.499.717.017.

Estas medidas expuestas contienen operaciones necesarias para conjurar la grave crisis ocasionada por la Pandemia COVID-19, en particular en la Educación superior. El Gobierno hace un contra crédito al presupuesto de gastos o ley de apreciaciones del rubro de gastos de funcionamiento de la Presidencia de la República por valor de \$50.000.000.000 y del apartado de inversión del Ministerio de Educación por la suma de \$83.499.717.017. Luego

hace un crédito al presupuesto de gastos o ley de apreciaciones por valor de \$ 133.499.717.017. Por la suma de \$50.000.000.000 para gastos de funcionamiento del Ministerio de Hacienda y por la suma de \$83.499.717.017 para el apartado calidad y fomento de la educación superior.

Como lo ha expuesto esta Corporación para definir la constitucionalidad de estas medidas están identificadas las fuentes de los recursos y se hacen las respectivas operaciones traslados de una fuente de recursos a otro capítulo del presupuesto y traslados de recursos, con base en las reglas del Estatuto orgánico del Presupuesto. Todas las medidas contempladas en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 813 de 2020 respetan la reserva de ley que establece el artículo 345 constitucional, el artículo 84 del Estatuto orgánico del presupuesto y, hace parte del elenco de las facultades que tiene el Gobierno en los estados de excepción, de conformidad en el artículo 38 literal II) de la ley 137 de 1994. Lo que ha sido defendido por la jurisprudencia de esta Corporación, como lo hemos anunciado en esta providencia¹¹⁶.

Por otra parte, las medidas contempladas en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 son medidas que persiguen la liquidación de las operaciones contempladas de adición, reducción, contra créditos y créditos de los artículos precedentes. Estas medidas deben ser realizadas por el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el artículo 67 del Estatuto orgánico del Presupuesto, es decir, hace parte de sus competencias legales en materia de manejo de gasto público.

Con base en lo anterior esta Corte considera que las medidas contempladas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 13 del Decreto 813 de 2020 superan el juicio de ausencia de arbitrariedad.

1. Juicio de intangibilidad

Este juicio verifica que las normas contenidas en los decretos legislativos no restrinjan aquellos derechos que tienen de carácter de intocable, incluso en los estados de excepción. En el caso bajo examen, el Decreto Legislativo 813 de 2020 no consagra ninguna medida, que tenga como finalidad restringir un derecho fundamental, ni mucho menos uno de los derechos contemplados en los artículos 93 y 214 de la Constitución Política de Colombia.

1. Juicio de no contradicción específica

Las medidas definidas en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 superan el juicio de no contradicción específica. Lo primero, porque todas las medidas previstas en el Decreto Legislativo en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 respetan el diseño constitucional y legal de cómo se deben hacer las adiciones y modificaciones presupuestales en los Estado de excepción. Las adiciones al Presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación, como lo ha expuesto esta Corte en recientes pronunciamientos, como la Sentencia C-170 de 2020.

Como esta Corporación lo ha manifestado, el estado de excepción es, por excelencia, un estado de legalidad. Las medidas que contemple el Gobierno en los decretos legislativos deben respetar el marco normativo y las reglas contempladas en el artículo 215, la LEEE y, en el caso respectivo de los cambios al Presupuesto general de la Nación, lo consignado en el Estatuto orgánico del Presupuesto. La forma cómo se consignan las adiciones al Presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto general de la Nación de la vigencia 2020 por la suma de \$23.855.000.000.000 se corresponden con la sumatoria de la suma por la cual asciende la reducción de los ingresos corrientes de la Nación y la adición de los recursos de fondos especiales de la Nación

Por otro lado, en relación con los contra créditos y los créditos que se realizan y que

ascienden a la suma de \$133.499.717.017, se definen de donde salen los recursos de los contra créditos, y se acreditan manteniendo su característica, es decir, los rubros de funcionamiento y los rubros de inversión mantienen su condición, no se afecta, no se varía, por lo que no contradice el manejo del gasto público en nuestro ordenamiento constitucional.

Las medidas contempladas en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 contemplan liquidaciones de las operaciones de modificación del Presupuesto general de la Nación dispuesto en los artículos anteriores. Hacen parte de las competencias que tiene el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el artículo 67 del Estatuto orgánico del presupuesto, por lo tanto, superan el juicio de no contradicción específica.

1. Juicio de incompatibilidad

A su vez, mediante el juicio de incompatibilidad, previsto por el artículo 12 de la LEEE, la Corte debe examinar que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción¹¹⁷.

Las medidas contempladas en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 relacionadas con la adición, reducción, contra créditos y créditos superan el juicio de incompatibilidad porque no suspenden ninguna ley. Por el contrario, respetan las reglas de la Constitución del rango y fuerza de ley, del procedimiento para llevarlo a cabo y los contrales a los que debe ser sometido. Y como lo hemos expuesto arriba en esa sentencia las operaciones presupuestales contempladas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5 son contenido propio de una norma con fuerza y rango de ley, definen la fuente de los recursos y hacen la respectiva adición al Presupuesto (adición, reducción, contra crédito, crédito) y, por lo tanto, al ser modificaciones a la ley del Presupuesto general de la Nación deben ser regulados mediante un Decreto legislativo, como lo es el Decreto 813 de 2020.

Las medidas contempladas en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 contemplan liquidaciones de las operaciones de modificación del Presupuesto general de la Nación dispuesto en los artículos anteriores. Hacen parte de las competencias que tiene el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el artículo 67 del Estatuto orgánico del presupuesto.

1. Juicio de necesidad

El juicio de necesidad previsto en el artículo 11 de la ley 137 de 1994 (LEEE), implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 813 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad, por las razones que a continuación se expondrán. Tales disposiciones contemplan operaciones de adición y modificación presupuestal, como son la adición, la reducción, el contra crédito y el crédito.

En relación con los hechos que justifican las medidas contempladas en los artículo 1, 2, 3, 4 y

5 del Decreto 813 de 2020, están las consideraciones para expedir la declaratoria del estado de excepción, el Decreto 637 de 2020, en el que se manifestó que: “esta crisis evidencia al menos tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país. ”

De conformidad con lo expresado por el Ministerio de Hacienda, mediante el Decreto Legislativo 813 de 2020, se requirió hacer una reducción de los ingresos corrientes de la Nación y la adición de los recursos de capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020 en la suma de \$23.731.000.000.000.

Lo anterior, debido a que la crisis derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19 ha tenido una repercusión en los ingresos corrientes de la Nación, como consecuencia de las medidas que se debieron adoptar para contrarrestarla. Hubo un choque en la demanda de hidrocarburos estimado en el 30% del consumo mundial de crudo, lo cual, junto con el agotamiento de la capacidad de almacenamiento a nivel mundial, ha causado un desplome abrupto del precio del petróleo, alcanzando incluso precios negativos. Los efectos de la emergencia en relación con los precios de petróleo trascendieron el ámbito sectorial, teniendo en cuenta que este sector representa cerca del 7% del PIB, el 56% de las exportaciones, el 34% de la inversión extranjera directa, y aproximadamente el 10% de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central.

En conjunto con esta repercusión, a lo largo de lo corrido del año, las finanzas

públicas sufrieron choques importantes. En efecto, el aislamiento preventivo obligatorio, el cierre de fronteras y las restricciones de movilidad, implicaron una reducción significativa en el recaudo de impuestos, y en general en los ingresos tributarios y no tributarios esperados

en el año, necesarios para atender las apropiaciones presupuestales de la vigencia 2020. De acuerdo con lo anterior, el recaudo de impuestos cuya base gravable depende del consumo privado y de la inversión, se ha afectado de forma importante producto de las restricciones de movilidad y la contracción en la economía, cuya caída se estima en \$23.731 miles de millones, equivalente a un 2,3% del PIB.

Conforme a lo anterior, la Nación presenta un faltante de recursos para cerrar la vigencia fiscal 2020 y atender las apropiaciones presupuestales del Presupuesto General de la Nación, que en circunstancias ordinarias se habrían atendido con los ingresos corrientes de la Nación. Es indispensable la reducción de los ingresos corrientes de la Nación y la adición de los recursos de capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020 tal como lo disponen los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 813 de 2020.

De acuerdo con lo expuesto por el Ministerio de Hacienda¹¹⁸, para efectos de concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno Nacional busca implementar para conjurar la grave crisis ocasionada por la Pandemia Covid 19, fue necesario mediante el Decreto Legislativo 813 de 2020 aprobar créditos adicionales y realizar traslados, distribuciones, modificaciones y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación del 2020, en el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional mediante el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto, el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019.

De acuerdo con lo expuesto por el Ministerio de Hacienda el objetivo de la adición presupuestal contemplada en el artículo 3, es que el Ministerio de Minas y Energía pueda dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 798 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020". Expresa la Cartera de Hacienda que en el sector minero-energético era necesario adoptar medidas para garantizar la prestación efectiva del servicio, en cumplimiento del principio de solidaridad,

con el fin de generar equilibrios ante las cargas y efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 para los distintos agentes de la cadena productiva y para los usuarios o consumidores finales.

El Ministerio de Minas y Energía identificó que, en el Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural, el cual administra, disponía de recursos adicionales a los presupuestados en cuantía de \$124.000 millones, los cuales podían financiar lo dispuesto en el Decreto Legislativo 798 de 2020 (Decreto que fue declarado exequible en la Sentencia C-330 de 2020) para lo cual se hizo necesario incorporar dichos recursos al Presupuesto General de la Nación mediante la adición aprobada por el Decreto bajo estudio.

En relación con la necesidad fáctica de la medida contemplada en el artículo 4 del Decreto Legislativo 813 de 2020, ha explicado el Ministerio de Hacienda que se realiza un contra crédito de los rubros de inversión del Ministerio de Educación Nacional denominados “Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media” y “Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación” la suma de \$83.499.717.017, con el objetivo de acreditarlos en un rubro de inversión distinto, pero de la misma sección presupuestal (Ministerio de Educación Nacional), denominado “Calidad y fomento de la educación superior”. Este último proceso de acreditación se evidencia en el artículo 5 del Decreto Legislativo 813 de 2020.

Recuerda el Ministerio de Hacienda en el documento de las explicaciones de las medidas, que en el numeral 6 del artículo 2 del Decreto Legislativo 662 de 2020 – Decreto que fue declarado exequible en la sentencia C-350 de 2020-, señaló que los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán, entre otros, de “Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación”. Y en su artículo 3, estableció que los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos, a

saber:

1. "Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020 -Decreto que fue declarado exequible en la sentencia C-161 de 2020-;
2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados;
- condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano;
4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública."

Con base en lo anterior, la Corte considera que las medidas dispuestas en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto cumplen con el juicio de necesidad fáctica. A continuación, la Sala Plena hará el juicio de necesidad jurídica.

Las adiciones presupuestales prevista por los artículos 1 y 3 del Decreto Legislativo 813 de 2020 cumplen con los juicios de necesidad fáctica y jurídica. El artículo 1 y 3 contemplan respectivamente:

ARTÍCULO 1. Adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de VEINTITRES BILLONES OCHOCIENTOS

CINCUENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$23.855.000.000.000) (...).

ARTÍCULO 3. Adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de CIENTO VEINTICUATRO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$124.000.000.000) (...).

En los considerandos del Decreto, esta suma aparece adicionada para ser incorporada presupuestalmente como recursos adicionales en el Presupuesto general de la Nación del Fondo Cuenta Especial Cuota de Fomento para Gas Natural- FECFGN, creado por la Ley 401 de 1997118F119.

Con estas adiciones al Presupuesto General de la Nación contempladas en los artículos 1 y 3 del Decreto legislativo, la Corte observa que el Gobierno aborda el faltante de disponibilidad de caja de la Nación generado por los efectos de la pandemia del coronavirus COVID 19 y atiende los gastos ocasionados por las medidas requeridas para atender el estado de excepción. Y que tanto las adiciones al presupuesto rentas y recursos de capital se justifican para cubrir la falta de recursos percibidos en el rubro de los ingresos corrientes de la Nación, como las adiciones al presupuesto de gastos y ley de apropiaciones son operaciones que deben ser realizadas por el legislador excepcional, por lo que las medidas cumplen con el juicio de necesidad fáctica y necesidad jurídica.

La reducción de los recursos de ingresos corrientes de la nación contemplada en el artículo 2 del Decreto legislativo expuesta como a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 2. Reducciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Teniendo en cuenta

el impacto negativo en los ingresos por los efectos sobre las finanzas públicas ocasionados por el coronavirus - COVID 19 redúzcase el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de VEINTITRES BILLONES SETECIENTOS TREINTA Y UN MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$23.731.000.000.000) (...).

De la lectura del precepto la Sala concluye que la reducción del presupuesto de rentas y recursos de capital, debido a la disminución en los ingresos corrientes de la Nación es una operación que debe ser realizada por el legislador extraordinario. Razón por la cual la medida cumple el juicio de necesidad jurídica. De igual manera cumple con el juicio de necesidad fáctica por cuanto la situación generada por la pandemia y que condujo a la declaratoria del estado de excepción, ha conllevado a una disminución de los recursos de ingresos corrientes de la Nación como consecuencia de los efectos que ha tenido la pandemia del COVID-19 en la economía colombiana, en la suma de VEINTITRES BILLONES SETECIENTOS TREINTA Y UN MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$23.731.000.000.000).

Los contra créditos y créditos dispuestos en los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 813 de 2020 relacionados en los siguientes términos:

ARTÍCULO 4. Contra créditos al presupuesto de, gastos o ley de apropiaciones. Efectúense los siguientes contra créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL DIECISIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$133.499.717.017) (...).

ARTÍCULO 5. Créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, efectúense los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la

vigencia fiscal de 2020, en la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL DIECISIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$133.499.717.017) (...).

Estas medidas expuestas contienen operaciones necesarias para conjurar la grave crisis ocasionada por la Pandemia COVID-19. Estas operaciones de contra créditos y créditos cumplen con el juicio de necesidad fáctica por las razones expuestas en los considerandos del Decreto 813 de 2020 relacionadas con afrontar los riesgos en el acceso a la educación superior; y con el juicio de la necesidad jurídica por cuanto los mecanismos legislativos ordinarios contemplados en nuestro ordenamiento jurídico exceden los tiempos exigidos de respuesta para garantizar la atención oportuna frente al impacto económico y social y, por lo tanto, era necesario que el Gobierno Nacional ejerciera sus facultades legislativas en el marco del estado de excepción, para hacer los contra créditos y créditos en el presupuesto de gastos y, de esta forma el Gobierno actúa de conformidad con el principio de legalidad y en respeto a la reserva de ley en materia presupuestaria¹²⁰.

Por otro lado, los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del Decreto 813 de 2020 superan el juicio de necesidad fáctica, en la medida que son necesarios para hacer la ejecución presupuestal de manera rápida. Sin embargo, no superan el juicio de necesidad jurídica. Sin embargo, frente a las medidas que contemplan liquidaciones contempladas en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del Decreto 813 de 2020, la Sala Plena de esta Corte está compelida a respetar el precedente contemplado en los fallos recientes como la Sentencia C-170 de 2020, C-206 de 2020, C-212 de 2020.

En particular en la C-170 de 2020 manifestó: “Los decretos de liquidación del Presupuesto son facultades que tiene el Gobierno, las cuales debe desarrollar por la vía de los decretos ordinarios, y no por la vía de un decreto legislativo. Como bien lo ha expuesto esta Sala Plena en la Sentencia C-170 de 2020: “De acuerdo con ello, en tiempos de normalidad institucional se aplica la regla del EOP [Estatuto orgánico del Presupuesto], y no existe disposición alguna

en el ordenamiento que prevea una norma distinta cuando se ha declarado un estado de excepción. En efecto, la Corte se ha referido al proceso presupuestal en estados de excepción y ha señalado que la única diferencia con la normalidad institucional es la facultad del Ejecutivo para cambiar la destinación de algunas rentas; reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (artículos 215 constitucional y 47 de la LEEE). Como lo reiteró la Sentencia C-434 de 2017, el Ejecutivo se convierte en Legislador transitorio, tiene la facultad de intervenir el PresGN a través de adiciones y traslados (artículo 83 del EOP) y toda modificación deberá ser informada al Congreso (artículo 84 del EOP). La regla del artículo 67 del EOP que faculta al Gobierno Nacional para proferir el decreto de liquidación del PresGN, no cambia. En este punto es importante recordar que no pueden confundirse las etapas de adición y de liquidación, pues a pesar de que ambas están en cabeza del Presidente en estados de excepción, son distintas. Por tal razón, no puede entenderse la normativa presupuestal como una posibilidad de que el ejecutivo escoja si expide un decreto legislativo o uno reglamentario para hacer la liquidación presupuestal, en efecto, el artículo 83 EOP no hace tal habilitación. “(Resaltado fuera del texto original).

Con base en lo anterior, la Corte resalta, en primer lugar, que los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto hacen parte del bloque de constitucionalidad, de tal manera que sus disposiciones deben ser observadas en el marco de los estados de excepción^{120F121}. Así, los artículos 83 y 84 del Decreto 111 de 1996 inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto, en el que se resalta el principio de legalidad. Sin embargo, no le está permitido al ejecutivo escoger la naturaleza de las normas y los consecuentes tipos de controles a los que estará sometido cada categoría normativa. Cuando el artículo 83 del Estatuto orgánico del Presupuesto establece: “Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por [el] Gobierno en los términos que éste señale”. A juicio de la Sala Plena, la frase que se resalta no puede conducir a concluir que el Gobierno en un Estado de excepción puede escoger el tipo de norma con base en la cual realiza la modificación presupuestal y la liquidación. Puesto que la primera debe seguir respetando la reserva de ley y la segunda debe seguir las reglas de la expedición del decreto de liquidación

del presupuesto. Dicho de otra manera, un decreto legislativo y un decreto ejecutivo, respectivamente.

En segundo lugar, en estados de normalidad institucional, el Estatuto orgánico del Presupuesto establece que corresponde al Gobierno, mediante un decreto ordinario, proceder a la liquidación del Presupuesto General de la Nación (art. 67). En el mismo sentido, la Corte en la sentencia C-629 de 1996, mencionó que “la expedición del decreto de liquidación por parte del Gobierno no obedece al ejercicio de facultades extraordinarias, sino a una atribución directa y específica de la Ley Orgánica del Presupuesto; en consecuencia, éste no es un decreto-ley sino ejecutivo”.

Desde una perspectiva material, es indiscutible que la liquidación es un acto propio de un decreto reglamentario, pues se trata de la norma necesaria para ejecutar la Ley del Presupuesto a las que hace referencia el artículo 67 del Estatuto orgánico del Presupuesto. Este precepto le otorga al Presidente la competencia para expedir el decreto liquidatorio como suprema autoridad administrativa, no como legislador de excepción. Por lo tanto, no existe ninguna razón para que en un estado de emergencia esta situación cambie, por lo que la naturaleza y el control del acto no puede depender de la voluntad del Gobierno sino del contenido de las normas que va a expedir.

Así, ni la celeridad ni la eficacia que requieren los estados de excepción podían emplearse como fundamento para desconocer la categoría de las normas y su respectivo control, ya que bastaba con ejercer adecuadamente la potestad ejecutiva para efectuar la respectiva liquidación presupuestal.

El Gobierno sólo puede hacer uso de las facultades legislativas extraordinarias en el marco de un estado de excepción cuando realmente necesite expedir una norma con fuerza y rango de ley. A contrario sensu, no puedo usar su posición de legislador excepcional para afectar el

sistema de fuentes, mezclar sus funciones como suprema autoridad administrativa otorgada en el artículo 189 constitucional con las funciones de legislador excepcional que le otorga el artículo 215 constitucional, la LEEE y el Estatuto orgánico del Presupuesto.

El tipo de categoría normativa que se escoja para desarrollar una materia no es un asunto discrecional del Gobierno Nacional. El ordenamiento jurídico, en particular los artículos 4, 150, 189 y 230 constitucionales disponen el sistema de fuentes, los tipos de normas, la forma de expedirlas, quien es el órgano competente, a quien le corresponde el control y cómo se relacionan con las demás normas en nuestro ordenamiento jurídico.

Razón por la cual, la Sala Plena no encuentra ajustado ampararse en el principio de eficacia y celeridad que rigen la función administrativa contemplada en el artículo 209 constitucional para cambiar el tipo de categoría normativa por medio de la cual se debe hacer una actuación, en este caso una operación presupuestal. En el caso de las liquidaciones del Presupuesto General de la Nación son de competencia del Gobierno y deben ser contempladas en un decreto ejecutivo, no en un decreto legislativo, como lo ha manifestado esta Corporación en múltiples y recientes oportunidades¹²².

Por último, el artículo 12 del Decreto 813 de 2020 establece que se adjunta el anexo que contiene el detalle del Gasto. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 del Estatuto orgánico del Presupuesto, el cual reza:

“Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación. En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas: 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso;

2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso; 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.”

Con base en la lectura de esta disposición, todas las operaciones presupuestales deben ser objeto de liquidación de los respectivos presupuestos -de ingresos y de gastos- y del detalle del gasto, el cual está incluido en un anexo a la referida liquidación según lo dispuesto en el artículo 67 del Estatuto en mención. Lo que se consigna en el artículo 12 del Decreto 813 de 2020 es la inclusión del detalle del gasto. Sin embargo, de acuerdo con el mandato legal del artículo 67 del Estatuto y que ha sido reiterado por esta Corporación en la sentencia C-170 de 2020, esta es una operación administrativa, ejecutiva, que no debe ser contemplada en una norma con rango y fuerza de ley, como lo es el Decreto 813 de 2020. Razón por la cual no cumple con el juicio de necesidad jurídica y la Sala Plena lo declarará inexecutable.

Con base en los fundamentos anteriores que han sido reiterados en pronunciamientos recientes de esta Sala Plena, como son la C-170 de 2020, C-212 de 2020, C-215 de 2020 y C-206 de 2020, la Sala Plena considera que las medidas contempladas en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del Decreto 813 de 2020 relacionadas con la liquidación de las operaciones presupuestales realizadas en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 813 de 2020 no superan el juicio de necesidad jurídica.

A continuación, presentamos las medidas que contemplan cada uno de los preceptos y cuáles son las razones que conducen a la Corte a declarar que no superan el juicio de necesidad jurídica:

Artículos

Contenido

¿Por qué no cumple con el juicio de la necesidad jurídica?

Art. 6

Liquidación de las adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma (...) (\$23.855.000.000.000) (...).

El artículo 67 del Estatuto orgánico del Presupuesto dispone: “Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto general de la Nación. La jurisprudencia de la Corte ha defendido que las liquidaciones del Presupuesto son un contenido propio de norma reglamentaria, es decir, de un decreto ejecutivo. (C-170 de 2020, C-212 de 2020, C-215 de 2020 y C-206 de 2020)

Art. 7

Liquidación de las reducciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Redúzcase el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma (...) (\$23.731.000.000.000) (...).

Ibidem

Art. 8

Liquidación de las adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma (...) (\$124.000.000.000) (...).

Ibidem

Art. 9

Liquidación de los contra créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Efectúense los siguientes contra créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de (...)

(\$133.499.717.017), (...)

Ibidem

Art. 10

Liquidación de los créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de (...) (\$133.499.717,017) (...).

Art. 12

El presente decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto.

Ibidem

Con base en lo anterior, la Sala plena de la Corte concluye que, los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 813 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad fáctica y jurídica. Esto, porque son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia, habida cuenta de la necesidad de adicionar, mediante norma con fuerza y rango de ley y de forma urgente e inmediata, los recursos del Presupuesto General de la Nación para hacerle frente a la crisis sanitaria generada por el Covid 19 y cumplir con los fines definidos en los considerandos, como los expondremos en el juicio de proporcionalidad. Por el contrario, los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 no superan el juicio de necesidad jurídica. Esto, por cuanto el Gobierno Nacional podía hacer todas las operaciones de liquidación por medio de un decreto ejecutivo. En consecuencia, estos artículos serán declarados inexecutable y, por tanto, la Sala Plena continuará el examen material del Decreto Legislativo solo respecto de los demás artículos.

1. Juicio de proporcionalidad

Por medio de este juicio se exigen dos cuestiones, por un lado, que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Y, por otro lado, se exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

Por medio del juicio de proporcionalidad, previsto por el artículo 13 de la LEEE, la Corte examina si el Decreto 813 de 2020 persigue un fin legítimo, si las medidas dispuestas son adecuadas y necesarias y, si las medidas son proporcionales en sentido estricto.

El decreto 813 de 2020 persigue los siguientes fines:

-Que en el sector minero-energético se adopten medidas que busquen, entre otras, garantizar la prestación efectiva del servicio en cumplimiento al principio de solidaridad, generar equilibrios ante las cargas y efectos derivados de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID -19 para los distintos agentes de la cadena productiva y para los usuarios, hacer más eficientes y sostenibles los mecanismos, costos y tarifas asociados a la prestación de los servicios públicos^{122F123}.

- adicionar los recursos del Presupuesto general para el Fondo Cuenta Especial Cuota de Fomento para Gas Natural- FECFGN, el cual es un fondo de destinación específica que, según la Ley 401 de 1997, tiene como propósito promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en los municipios y el sector rural prioritariamente^{123F124}.

- aprobar los créditos adicionales y realizar los traslados, distribuciones, modificaciones y desagregaciones al Presupuesto general de la Nación del 2020 para atender los efectos del COVID-19 en el sistema educativo, en participar adicionar recursos para el “el Fondo

Solidario para la Educación”.

Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos: 1.”Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020; 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados; 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano; 4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública¹²⁵ .

Con base en esto la Corte considera que las operaciones de créditos, contra créditos, traslados, distribuciones, modificaciones y desagregaciones realizadas con los recursos del Presupuesto general de la Nación del 2020 son necesarias e idóneas para cumplir con los fines arriba expuestas¹²⁶, y no limitan ni restringen derechos o garantías constitucionales.

La Corte considera que el Decreto Legislativo 813 de 2020 satisface el juicio de proporcionalidad. Lo primero, por cuanto las medidas adoptadas por los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo objeto de control se limitan a efectuar la adición presupuestal, reducción, contra créditos y créditos de manera adecuada, necesaria y sin restringir derechos ni garantías constitucionales. Las medidas son adoptadas en cumplimiento de las normas constitucionales y legales que rigen el Presupuesto general de la nación en los estados de excepción, tienen como fin proteger a la población económicamente más vulnerable de los estratos 1, 2, que pueden ver afectados la permanencia en la educación y en la prestación de los servicios públicos, por tanto, son adecuadas para superar la crisis ocasionada por la pandemia.

La Sala Plena de la Corte no encuentra fundamento para efectuar el juicio de proporcionalidad respecto de las medidas adoptadas por los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del Decreto 813 de 2020. Esto, debido a que tales disposiciones no superaron el juicio de necesidad jurídica.

1. Juicio de no discriminación

Las adiciones y modificaciones a la ley del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 contempladas en el Decreto 813 de 2020 tienen como propósito garantizar la igualdad material entre los ciudadanos por la difícil situación que están pasando los ciudadanos económicamente más vulnerables por el COVID 19. En los 54 considerandos del Decreto 813 de 2020 se explican los movimientos presupuestales cuyo fin es respaldar las operaciones que estén con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de emergencias (FOME), el rubro de calidad y fomento a la educación superior y el rubro para respaldar la prestación de los servicios de gas.¹²⁷

Las medidas no imponen una discriminación injustificada, ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, debido a que buscan proteger a la población afectada con la pandemia, dado que los recursos a que hace referencia el Decreto 813 de 2020 están destinados a atender y mitigar los efectos de la pandemia.

Finalmente, la Sala Plena concluye que el artículo 13 del Decreto 813 de 2020, el cual dispone “El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”, no presenta problema constitucional alguno.

i. Examen de las condiciones materiales de validez del artículo 11 del Decreto 813 de 2020

El artículo 11 del Decreto 813 de 2020 expresa: “Movimientos presupuestales. Teniendo en cuenta la incertidumbre sobre la extensión de los efectos de la pandemia ocasionada por el coronavirus - COVID 19, y la urgencia que demanda su atención, facúltese al Gobierno nacional para adicionar o modificar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, siempre y cuando se cuente con la fuente de financiación para atender dichos efectos.”

La disposición está conformada por un supuesto de hecho que dispone “la incertidumbre que genera la pandemia y la urgencia para atenderla” y una consecuencia jurídica que establece “facultades para el Gobierno para adicionar o modificar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020, siempre que se cuenten con la fuente de financiación para hacer el movimiento respectivo”.

La Sala Plena, a primera vista, considera que el contenido de la disposición es manifiestamente contrario a la Constitución por cuanto no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad y el juicio de no contradicción específica, como a continuación pasa a exponer.

1. Juicio de ausencia de arbitrariedad del contenido del artículo 11

Para la Sala plena, la habilitación general que contiene la disposición para que el Gobierno Nacional realice adiciones y modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020, con la única condición que cuente con la fuente de financiación, vulnera los principios que orientan el Estatuto orgánico del Presupuesto, el principio de separación de poderes, la reserva de ley y el principio democrático

Esta medida desconoce abiertamente los mandatos constitucionales sobre las modificaciones a la ley del Presupuesto General de la Nación, que han sido definidos por la jurisprudencia de esta Corporación y reiterados recientemente en la Sentencia C-170 de 2020 así: “En conclusión, en tiempos de normalidad, es competencia del Congreso, con arreglo al EOP [Estatuto orgánico del Presupuesto general de la Nación], la modificación del presupuesto para una determinada vigencia fiscal. No obstante, en desarrollo de los mandatos constitucionales y de la LEEE, el Legislador también previó la incorporación de nuevos gastos al PresGN [Presupuesto General de la Nación] durante los estados de excepción y le otorgó facultades al Ejecutivo para efectuar créditos adicionales y traslados.” (corchetes fuera del texto original).

De acuerdo con lo anterior, en los Estados de Excepción el Gobierno Nacional tiene la facultad de modificar el Presupuesto General de la Nación cuando actúa en calidad de legislador extraordinario, es decir, como consecuencia del desarrollo de las medidas del Estado de excepción y mediante un decreto con fuerza y rango de ley (decreto legislativo). El Gobierno no tiene la facultad de modificar el Presupuesto General de la Nación cuando actúa en calidad de jefe de la administración, cuyas facultades despliega mediante actos administrativos. Lo que supondría, entre otras una “deslegalización” de las adiciones y modificaciones de la ley del Presupuesto General de la Nación. Configurándose una vulneración a la reserva de ley y al principio de separación de poderes.

La medida contemplada en el artículo 11 implica que las adiciones y las modificaciones a la ley del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 puedan ser realizadas directamente por el Gobierno, a través de un acto administrativo -decreto ejecutivo-.

Esta medida interrumpe el normal funcionamiento de la regulación y el manejo del gasto público y Presupuesto en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto toda adición o modificación del Presupuesto General de la Nación debe estar consignado en una norma con fuerza y rango de ley. En condiciones de normalidad constitucional, una ley de la República

como lo indica el artículo 345 superior o, en condiciones de excepción, en un decreto legislativo, como lo disponen el artículo 38 literal II) de la ley 137 de 1994 -LEEE- y el artículo 84 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto orgánico del Presupuesto).

Todo el diseño de las relaciones y la colaboración armónica entre el Gobierno, el Congreso de la República y la Corte Constitucional en lo que tiene que ver con la facultad de adicionar y modificar la ley del Presupuesto General de la Nación en los Estados de excepción se desconoce y se vulnera con la medida contemplada en el artículo 11 del Decreto 813 de 2020.

La Sala Plena de la Corte considera que el contenido del artículo 11 del Decreto 813 de 2020 no se ajusta al principio de reserva de ley del presupuesto porque “deslegaliza” las adiciones y modificaciones a la ley del Presupuesto general de la Nación. Si bien es cierto que la pandemia ha generado una crisis inédita que ha sido sustentada por el Gobierno en los 54 considerandos del Decreto 813 de 2020, también es cierto que nuestro diseño constitucional de los estados de excepción permite que el Gobierno haga las adiciones y modificaciones necesarias de la ley del Presupuesto, pero respetando las reglas del sistema de fuentes, el control jurídico, el control político y los principios de separación de poderes, democrático y reserva de ley. Como lo ha advertido esta Corporación, todo estado de excepción es un estado de legalidad, en el cual los pilares que fundan el ordenamiento jurídico no pueden ser modificados por el ejecutivo en uso de tales facultades¹²⁸.

Por regla general, los Decretos legislativos proferidos con fundamento en los Estados de emergencia económica, social y ecológica tienen una vigencia indefinida, con la salvedad del establecimiento de nuevos tributos o de modificación de los existentes que regirán hasta la siguiente vigencia fiscal respectiva, si el Congreso no decide hacerlos permanentes¹²⁹. Sin embargo, las medidas que el Gobierno Nacional establezca en los decretos legislativos tienen que ajustarse formal y materialmente a la Constitución y al bloque de constitucionalidad. Dicho de otra manera, no pueden desconocer la arquitectura constitucional de los Estados de

excepción, como lo es en el caso que nos ocupa el procedimiento para realizar las adiciones y modificaciones del Presupuesto General de la Nación.

Así las cosas, no puede el Gobierno Nacional habilitarse para adicionar o modificar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 sin tener en cuenta los principios que rigen el Estatuto orgánico del Presupuesto, so pretexto de la emergencia sanitaria que ha producido el Covid 19. Puesto que el ordenamiento jurídico le permite al Gobierno Nacional volver a decretar otro estado de emergencia o, en su defecto activar el trámite legislativo para adicionar o modificar la ley del Presupuesto general de la Nación con todos los recursos que tienen para hacerlo más expedito (mensaje de urgencia, insistencia, sesiones conjuntas, participación del Ministro de Hacienda en los debates de comisiones y plenarias, entre otras.).

La Sala Plena ha podido constatar que el día 4 de junio de 2020, fecha de expedición del Decreto 813 de 2020, el Senado de la República, la Cámara de Representantes y las Comisiones Constitucionales Permanentes estaban sesionado y cumpliendo con el pleno ejercicio de todas sus funciones de manera virtual¹³⁰.

Por las razones expuestas la medida contemplada en el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, al no respetar la reserva de ley del manejo del presupuesto, desconocer el diseño de la construcción y modificación de la ley de Presupuesto General de la Nación y el principio democrático. También desconoce el control jurídico al que debe someterse este tipo de medidas, que, al ser normas con fuerza y rango de ley, el control le corresponde a la Corte Constitucional.

1. Juicio de no contradicción específica del contenido del artículo 11

A continuación, se expondrá las razones por las cuales la Corte considera que la medida dispuesta en el artículo 11 del Decreto legislativo no supera el juicio de no contradicción específica.

El Gobierno Nacional no puede crear una vía para habilitarse de manera general con competencias normativas para adicionar y modificar el Presupuesto General de la Nación. El marco de un Estado de emergencia económica, social y ecológica, decretado en virtud del artículo 215 constitucional no habilita al Presidente de la República y al Ministerio de Hacienda para hacer las adiciones y las modificaciones presupuestales, por fuera del tiempo del estado de excepción y sin cumplir con las reglas del marco normativo, como lo son todas las que orientan el ejercicio de las funciones legislativas extraordinarias, entre las que destacamos el informe al Congreso de la República y el control automático de la Corte Constitucional.

El Estado de excepción faculta al Gobierno para adicionar y modificar la ley de Presupuesto General de la Nación con las siguientes condiciones:

1. Que sea durante el tiempo de la vigencia de la declaratoria del estado de excepción;
2. Que lo haga por medio de una norma con fuerza y rango de ley (decreto legislativo);

Las adiciones y modificaciones presupuestales solo pueden darse en virtud de un estado de emergencia económica, social y ecológica y conforme a las reglas estrictas de éste y del Estatuto orgánico del Presupuesto. Por regla general los Decretos legislativos proferidos con fundamento en los Estados de emergencia económica, social y ecológica tienen una vigencia indefinida, con la salvedad del establecimiento de nuevos tributos o de modificación de los existentes que regirán hasta la siguiente vigencia fiscal respectiva, si el Congreso no decide hacerlos permanentes¹³¹. Sin embargo, las medidas que el Gobierno Nacional establezca en los decretos legislativos tienen que ajustarse formal y materialmente a la Constitución y el bloque de constitucionalidad. Dicho de otra manera, no pueden desconocer la arquitectura

constitucional de los Estados de excepción, como lo es en el caso que nos ocupa el procedimiento para realizar las adiciones y modificaciones del Presupuesto General de la Nación.

En tiempos de normalidad, el Gobierno no puede modificar la ley del Presupuesto General de la Nación de manera autónoma y sin el concurso del Congreso. Es necesario que presente un proyecto de ley al Congreso con los movimientos presupuestales, como las adiciones, reducciones, contra créditos, créditos y cada una de las modificaciones respectivas.

En ese sentido, no puede crearse una norma que, a partir de un criterio vago, como la incertidumbre generada por la crisis del Covid-19, y la necesidad fáctica de la “urgencia para adoptar medidas” habilite indefinidamente al Presidente de la República a hacer adiciones o modificaciones a la ley del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020.

La medida que contempla el artículo 11 desconoce el principio de reserva de ley que tiene la regulación del gasto público en Colombia contemplado en los artículos 345, 346 y 347 constitucionales. El artículo 345 dispone que no podrá hacerse ningún gasto público, que no haya sido decretada por el Congreso. De tal manera que tal disposición consagra la reserva de ley en materia presupuestaria y del manejo de los recursos públicos de nuestro diseño constitucional. Esta medida es la regla general de los tiempos de la normalidad o tiempos de paz. Para superar la crisis que puede surgir en los Estados de excepción, el ordenamiento jurídico y en particular la ley 137 de 1994, dispone en su artículo 38 del elenco de facultades con que cuenta el Gobierno Nacional durante el Estado de Conmoción Interior, entre la cuales destacamos la dispuesta en el literal II), “modificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia”. La Corte Constitucional desde sus primeras sentencias sobre el alcance y la interpretación del marco normativo de los Estados de excepción ha extendido estas facultades al Estado de emergencia, social económica y ecológica¹³².

El artículo 84 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto orgánico del Presupuesto) dispone: “De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.”

La Sala Plena de la Corte reitera que en tiempos de paz la regla general es la modificación de la ley del Presupuesto General de la Nación con el concurso del Congreso de la República, esto es activando el circuito del procedimiento de elaboración de este tipo de leyes establecida en la Constitución, la ley 5 de 1992 y el Estatuto orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996-.

Esta Sala Plena recuerda que, en vigencia de un Estado de excepción, el Constituyente ha preferido que las adiciones y modificaciones a la Ley del Presupuesto General de la Nación conserven el rango, fuerza y valor de ley. De tal manera las adiciones y modificaciones al Presupuesto pueden ser realizadas por el Gobierno Nacional mediante un decreto legislativo de desarrollo del estado de excepción respectivo

Adicionalmente, el Presupuesto y el gasto público en la normalidad constitucional es una materia de iniciativa legislativa reservada del Gobierno Nacional. Por el contrario, en los Estados de excepción, el artículo 215 constitucional le otorga facultades al Congreso para derogar, modificar o adicionar los decretos en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de emergencia.

Con base en lo anterior, la Corte reitera la reserva de ley que impera en los temas de

Presupuesto y gasto público de acuerdo con lo establecido en los artículos 345, 346 y 347 constitucionales. Razón por la cual la medida establecida en el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 que faculta al Gobierno para “modificar o adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2020”, con la única salvedad que cuente con los recursos para ello, vulnera la regla de la reserva de ley presupuestaria.

Así las cosas, el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 vulnera toda la coordinación armónica de las funciones entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República en los Estados de excepción, que a continuación pasaremos a exponer.

1. Coordinación armónica de las funciones entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República en los Estados de excepción

La Sala Plena considera importante reiterar la importancia de mantener en los Estados de excepción las relaciones y la coordinación armónica de las funciones entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, por respeto de los principios del Estado constitucional, en particular el principio democrático, el principio de separación de poderes y el respeto a la cláusula general de competencia legislativa en cabeza del Congreso de la República¹³³.

En el diseño de los Estados de excepción definido en la Constitución (artículos 212, 213, 214 y 215) y en la ley estatutaria 137 de 1994 se advierte la importancia de esta colaboración armónica. La que, a su vez, permite los controles respectivos, por un lado, el control jurídico a cargo de la Corte Constitucional y, por otro lado, el Control político en cabeza del Congreso de la República.

En los estados de excepción se deben respetar los principios que orientan el ordenamiento constitucional, como los son: el principio democrático, el principio de separación de poderes,

la reserva de ley y la cláusula general de competencia legislativa del Congreso. Las reglas definidas para el efecto en la Constitución y la ley 137 de 1994 que gobiernan la colaboración armónica entre el Gobierno y el Congreso en la excepcionalidad, se enuncian a continuación:

-En el Estado de Guerra exterior; la declaratoria procederá una vez el Senado la haya autorizado; el Congreso se reunirá con el pleno de sus atribuciones; los decretos legislativos suspenden las leyes incompatibles con el Estado de guerra, rigen el tiempo que ellos señalen y dejarán de tener vigencia tampoco se restablezca la normalidad; y el Congreso podrá, en cualquier tiempo, reformarlos o derogarlos con una mayoría calificada (Artículo 212 constitucional)¹³⁴.

-En el Estado de conmoción interior, la segunda declaratoria necesita concepto previo y favorable del Senado de la República; los decretos legislativos suspenden las leyes incompatibles con el Estado de conmoción y deberán regir tan pronto se declare restablecido el orden público; dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del estado de excepción o su prorroga, el Congreso se reunirá, por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe sobre las razones que motivaron su declaración (artículo 213 constitucional)¹³⁵.

Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción (ley 137 de 1994) y no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público, entre las que destacamos a las cámaras legislativas (artículo 214 constitucional).

La colaboración armónica de las relaciones entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República se concreta en los informes que el Gobierno está obligado a presentar a las

Cámaras legislativas. Desde el Decreto que hace la declaración del estado de excepción hasta sus prórrogas y cada uno de los Decretos legislativos de desarrollo, entre los que destacamos aquellos que hagan adiciones y modificaciones a la ley de Presupuesto General de la Nación. El artículo 38 literal II) de la ley 137 de 1994 establece dentro de las facultades del Gobierno la siguiente: “Modificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia”. Facultad que aparece en el capítulo de la Conmoción interior, pero que esta Corporación ha entendido que son facultades que tiene el Gobierno en cualquiera de los tipos de Estados de excepción. Adicional a lo anterior, en el artículo 84 del Estatuto orgánico del presupuesto dispone: “De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.”

De los mencionados informes que se resaltan en la Constitución, en la Ley 137 de 1994 y en el Estatuto orgánico del Presupuesto mencionamos las cuestiones que resultan pertinentes para el caso bajo estudio y el examen de la medida contemplada en el artículo 11 del Decreto 813 de 2020:

1. El informe del Decreto legislativo por el cual se declara el estado de excepción de emergencia social, económica y ecológica. Este incluso impone la obligación de convocar a sesiones, en caso de no estar en el período ordinario de la legislatura;
2. El Congreso debe examinar el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las razones que determinaron la declaratoria del Estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de estas;
3. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental. También

podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros;

4. El Gobierno puede modificar el Presupuesto General de la Nación, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar las disposiciones según su competencia^{135F136}; y,

5. Toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que el Congreso no se encuentre reunido, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones^{136F137}, entre otras.

En relación con lo hasta aquí expuesto, la Sala Plena resalta la importancia de que el Gobierno presente el informe al Congreso, a las Mesas Directivas de ambas Cámaras y a las Comisiones de asuntos económicos, que son las competentes para el trámite de la ley de Presupuesto General de la Nación.

La Sala Plena de esta Corporación reitera que estos informes no son un trámite sin significado o sin importancia en nuestro ordenamiento constitucional. Por el contrario, con estos informes se materializa el respeto de los principios democrático, de la cláusula general de competencia legislativa en cabeza del Congreso, de separación de poderes y de la reserva de ley del gasto público. La Corte recuerda la importancia no sólo que el Gobierno cumpla con el trámite de enviar el informe sino de la necesidad de que se reciba y debata en las Comisiones Constitucionales permanentes respectivas, las de asuntos económicos.

Así las cosas, esta Corporación insiste en que los informes son un trámite necesario para que el Congreso de la República pueda cumplir con las funciones legislativa y la de control político. En la medida que es el poder legislativo, en desarrollo de su plena autonomía, el órgano encargado de cambiar, derogar o modificar este tipo de normas expedidas por el Gobierno Nacional. Además, es el órgano encargado de hacer la citación, presentar el

cuestionario y confeccionar el debate al Ministro de Hacienda y crédito público por las adiciones o modificaciones presupuestales, por resaltar las acciones más relevantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 constitucional, la ley 137 de 1994 (LEEE) y la ley 5 de 1992.

La Sala Plena de la Corte reitera lo expuesto en su jurisprudencia en relación con las características del control político y sus diferencias con el control jurídico^{137F138}:

“Sistema de control. (...) la Constitución Política de 1991 estableció un sistema eficaz de controles orientado a garantizar la salvaguardia del cuerpo normativo que regula los estados de excepción. Doctrinal y jurisprudencialmente se ha distinguido entre el control político y el control jurídico. Sin embargo, “estos controles no son excluyentes pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos”. El control político es ejercido por el Congreso de la República pues este órgano “como instancia de representación que encarna la soberanía popular, es la sede adecuada para emprender el debate público sobre las razones políticas de oportunidad que subyacen a la declaratoria del estado de excepción y a las facultades ejercidas con base en ella.” Debido a su naturaleza, si bien se trata de un control institucionalizado, esto es, de un control jurídicamente regulado, tiene un carácter subjetivo dado que su ejercicio está determinado en cada caso por la voluntad del Congreso, pues depende de esa voluntad la iniciación de una actuación de control, su trámite, su decisión y la imposición o no de una sanción al órgano controlado.”

Al respecto, y en atención a las consideraciones expuestas por esta Corporación en reiterada jurisprudencia la realización del control político hace parte de la órbita de competencias y de la autonomía del Congreso de la República. Así, el control que le corresponde realizar a la Corte es el control jurídico del Decreto por medio del cual se declara el Estado de excepción

y de los Decretos legislativos que establecen las medidas para superar la crisis. Como en el caso concreto, ya realizó el control del Decreto 637 de 2020 en sentencia C-307 de 2020 y en este proceso realiza el control del Decreto 813 de 2020. En cada caso, le corresponde a la Corte, el análisis del cumplimiento de los criterios formales y materiales establecidos para la validez de los Decretos legislativos expedidos en el marco de un Estado de emergencia económica, social y ecológica. Sin embargo, en el control automático de los Decretos expedidos en los Estados de excepción no puede la Corte constitucional invadir las competencias que le corresponden por Constitución a las Cámaras legislativas ni hacer un control sobre las condiciones de tiempo y modo en que se lleva a cabo el control político por el Congreso de la República.

Por las razones expuestas, el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 no supera el juicio de no contradicción específica, por cuanto va en contravía de lo consignado en la Constitución, el Estatuto orgánico de Presupuesto, la LEEE y en el precedente jurisprudencial de la Corte constitucional. La Sala Plena de la Corte concluye que el artículo 11 del Decreto 813 de 2020, “movimientos presupuestales” no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad y el juicio de no contradicción específica, razón por lo cual lo declarará inexecutable.

Esta Corporación considera que no es necesario someter el artículo a los demás juicios de validez material definidos en la LEEE.

1. Efectos retroactivos de la declaratoria de inexecutable del artículo 11 del Decreto 813 de 2020

A partir de la Sentencia C-113 de 1993, la Sala Plena planteó la línea jurisprudencial según la cual la Corte Constitucional es el único órgano competente para señalar los efectos de sus propias sentencias. Lo que luego fue consignado en el artículo 45 de la ley 270 de 1996 de la Ley estatutaria de la administración de justicia de la siguiente manera: “Reglas sobre los

efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.”

Por las razones expuestas, las sentencias de constitucionalidad tienen efectos ex nunc o pro futuro. Sin embargo, puede esta Corporación apartarse de esta regla y establecer la aplicación retroactiva de sus decisiones. En este orden de ideas, la Sala Plena reitera lo que dispuso en la Sentencia C-623 de 2015138F139: “En relación con la retroactividad de las decisiones adoptadas en procesos de acción pública de inconstitucionalidad, este Tribunal ha señalado en la sentencia C-619 de 2003 que, tratándose de proteger la supremacía e integridad de la Constitución, puede modular los efectos de sus fallos, pues de otra manera su pronunciamiento sería inocuo y “contrario al ordenamiento superior no de otra forma es posible garantizar una verdadera seguridad jurídica y certeza del derecho.”

Con base en lo anterior, la Sala Plena de esta Corporación declarará la inexecutable del artículo 11 del Decreto 813 del 2020 con efectos retroactivos, de conformidad con las consideraciones realizadas por la Sala Plena en relación con la validez material de la disposición objeto de estudio. Ante la flagrante vulneración de los artículos 345, 346 y 347 constitucionales, en particular la reserva de ley, el principio de separación de poderes y el principio democrático; así como del desconocimiento del procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico para que el Gobierno realice adiciones y modificaciones de la ley del Presupuesto General de la Nación; de las reglas del Estatuto orgánico del Presupuesto y el sistema de controles políticos y jurídicos al que deben someterse este tipo de normas, se declara inexecutable desde el momento de la expedición de del Decreto 813 de 2020.

La Sala Plena consciente del despojo de competencias del Congreso que supone la puesta en marcha de las facultades del artículo 11, declarará su inexecutable a partir de la promulgación del Decreto 813 de 2020, es decir, a partir del 4 de junio de 2020, con el fin de

evitar aplicaciones de esta norma desarrollo de la cual hayan podido realizarse movimientos presupuestales a través de decretos reglamentarios.

Una vez hecho el análisis de validez material del Decreto 813 de 2020, la Corte expone el resultado de someter los artículos a los juicios dispuestos en el marco normativo de los Estados de Excepción:

No.

Artículos

Posición de la Corte

Fundamento de la decisión

1

Artículo 1

Adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma (...) (\$23.855.000.000.000), (...)

Exequible

Cumple con todos los juicios de validez formal y material definidos en el artículo 215 constitucional y en la LEEE

2

Artículo 2

Reducciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Teniendo en cuenta el impacto negativo en los ingresos por los efectos sobre las finanzas públicas ocasionados por el coronavirus - COVID 19 redúzcase el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma (...)

(\$23.731.000.000.000) (...)

Exequible

Cumple con todos los juicios de validez formal y material definidos en el artículo 215 constitucional y en la LEEE

3

Artículo 3

Adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de (...) (\$124.000.000.000), (...)

Exequible

Cumple con todos los juicios de validez formal y material definidos en el artículo 215 constitucional y en la LEEE

4

Artículo 4

Contra créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Efectúense los siguientes contra créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de (...) (\$133.499.717.017), (...)

Exequible

Cumple con todos los juicios de validez formal y material definidos en el artículo 215 constitucional y en la LEEE

5

Artículo 5

Créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, efectúense los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de (...) (\$133.499.717.017), (...)

Exequible

Cumple con todos los juicios de validez formal y material definidos en el artículo 215 constitucional y en la LEEE

6

Artículo 6

Liquidación de las adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de (...) (\$23.855.000.000.000 (...))

inexequible

No cumple con el juicio de la necesidad jurídica. Es un contenido propio de una norma de carácter reglamentario. Precedente Sentencia C-170 de 2020, C-212 de 2020, C-215 de 2020 y C-206 de 2020.

7

Artículo 7.

Liquidación de las reducciones al presupuesto de rentas y recursos de capital. Redúzcase el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de (...) (\$23.731.000.000.000), (...)

inexequible

8

Artículo 8.

Liquidación de las adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma (...) (\$124.000.000.000), (...)

inexequible

No cumple con el juicio de la necesidad jurídica.

Precedente Sentencia C-170 de 2020, C-212 de 2020, C-215 de 2020 y C-206 de 2020

9

Artículo 9.

Liquidación de los contra créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Efectúense los siguientes contra créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de (...) (\$133.499.717.017), (...)

inexequible

No cumple con el juicio de la necesidad jurídica. Precedente Sentencia C-170 de 2020, C-212 de 2020, C-215 de 2020 y C-206 de 2020

10

Artículo 10.

Liquidación de los créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de (...) (\$133.499.717,017), (...)

inexequible

No cumple con el juicio de la necesidad jurídica.

Precedente Sentencia C-170 de 2020, C-212 de 2020, C-215 de 2020 y C-206 de 2020

11

Artículo 11.

Movimientos presupuestales. Teniendo en cuenta la incertidumbre sobre la extensión de los efectos de la pandemia ocasionada por el coronavirus - COVID 19, y la urgencia que demanda su atención, facúltase al Gobierno nacional para adicionar o modificar el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, siempre y cuando se cuente con la fuente de financiación para atender dichos efectos. (...)

Inexequible

con efectos retroactivos

12

Artículo 12.

El presente decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto.

inexequible

No cumple con el juicio de la necesidad jurídica.

Precedente Sentencia C-170 de 2020, C-212 de 2020, C-215 de 2020 y C-206 de 2020

13

Artículo 13. vigencia.

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Exequible

Cumple con todos los juicios de validez formal y material definidos en el artículo 215 constitucional y en la LEEE

VII. SÍNTESIS

El objeto del presente asunto era establecer si el Decreto Legislativo 813 de 2020 “Por el cual se modifica el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución, cumplía con las condiciones formales y materiales de validez definidas en la Constitución y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

La Corte ha constatado que el Decreto 813 de 2020 cumple con los presupuestos formales en la medida que (i) se emitió por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 215 de la Carta Política y la Ley 137 de 1994 y además, (ii) se expidió en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional y, se profirió dentro de la vigencia de la declaratoria del Estado de excepción; y (iii) se firmó por el Presidente de la República y todos los ministros de despacho.

El artículo 3 del Decreto 637 de 2020, Por el cual se declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica, expresaba que “El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos (...) todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.” Con base en esto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 813 de 2020.

Los artículos del 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto legislativo 813 de 2020 establecen distintas modificaciones a la Ley del presupuesto General de la Nación, como adiciones, contra créditos y créditos al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, y una reducción al presupuesto de rentas y recursos de capital.

Los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del Decreto legislativo 813 de 2020 establecen las liquidaciones de cada una de las operaciones mencionadas y un anexo en el cual se hace el detalle del gasto. Por su parte, el artículo 11 del Decreto legislativo 813 de 2020 contiene una habilitación al Gobierno Nacional para hacer adiciones o modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020, siempre y cuando cuente con la fuente de financiación.

Para resolver el problema jurídico, la Corte elevó unas preguntas al Gobierno nacional y contó con las intervenciones de la Secretaría jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y crédito público, quienes expusieron las razones fácticas y jurídicas que sustentaron la expedición del Decreto 813 de 2020. Asimismo, presentaron los argumentos que validaban la superación de todos los juicios materiales a los que deben ser sometidas las medidas contempladas en los decretos legislativos de desarrollo de un Estado de excepción.

El Procurador General de la Nación en su intervención ha solicitado la declaratoria de inexecutable del artículo 11 del Decreto 813 de 2020, que dispone: “Movimientos presupuestales. Teniendo en cuenta la incertidumbre sobre la extensión de los efectos de la pandemia ocasionada por el coronavirus - COVID 19, y la urgencia que demanda su atención, facúltese al Gobierno nacional para adicionar o modificar el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, siempre y cuando se cuente con la fuente de financiación para atender dichos efectos”. De acuerdo con el concepto del Procurador el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 no supera el juicio de no contradicción, el juicio de incompatibilidad y el juicio de proporcionalidad. En el mismo sentido, las intervenciones de la Universidad Externado de Colombia y de la Comisión Colombiana de Juristas consideran inconstitucional el artículo 11 del Decreto 813 de 2020, por no superar el juicio de no contradicción específica.

Para resolver el problema jurídico, la Corte analizó si las medidas de modificación de ley del Presupuesto general de la Nación contenidas en el Decreto 813 de 2020 de adición, reducción, contra créditos, créditos y las respectivas liquidaciones han sido realizadas de acuerdo con las reglas contempladas en el ordenamiento jurídico (artículos 150.11, 189, 345, 346, 347 constitucionales; ley 137 de 1994 y Decreto 111 de 1996). Así mismo analizó si se adecúa a la Constitución la habilitación al Gobierno para realizar modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020, mediante decretos ejecutivos y sin el control automático de constitucionalidad.

Para efectos de desarrollar el examen, la Corte ha seguido la siguiente metodología: i. Caracterización del estado de emergencia económica, social y ecológica; ii. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de dicho estado de excepción; iii. Criterios formales y materiales que rigen en control de constitucionalidad; iv. La facultad extraordinaria del Gobierno Nacional para hacer modificaciones al Presupuesto general de la Nación en estado de emergencia económica, social y ecológica; v. El alcance de los conceptos de contra créditos y créditos presupuestales; vi. Contenido y alcance del Decreto Legislativo 813 de 2020; vii. Examen de las condiciones formales de validez del Decreto 813 de 2020; viii. Examen de las condiciones materiales de validez del Decreto 813 de 2020 y; Examen de las condiciones materiales de validez del artículo 11 del Decreto 813 de 2020

En cuanto al análisis material, la Sala Plena concluyó que los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 813 de 2020 han superado todos los juicios de validez material, puesto que los artículos del Decreto legislativo analizado atendieron a cada uno de los presupuestos de verificación constitucional. Las medidas adoptadas sobre adiciones, reducción, contra crédito y crédito no suspenden o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Además, no afectan los derechos fundamentales intangibles. Por otra parte, no contraría de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales, ni desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Tampoco suspende, modifica o se están derogando leyes.

Para la Corte, las medidas contempladas en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 son medidas exequibles, proporcionales en la medida que el Estado debe contar con suficientes recursos para poder mitigar los efectos negativos de la pandemia generada por el Covid 19, valiéndose de las adiciones y modificaciones de la ley del Presupuesto general de la Nación contempladas en el Decreto objeto de examen. Se identifican los recursos y se hace la respectiva adición o cambio en la ley del Presupuesto general de la Nación, de acuerdo con lo

establecido en el ordenamiento jurídico.

Para la Sala Plena, las medidas contempladas en los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 son inconstitucionales por no superar el juicio de necesidad jurídica. El Gobierno hizo uso de las facultades extraordinarias para hacer liquidaciones sin que ello fuera necesario. Toda vez que el acto de liquidación tiene una naturaleza eminentemente ejecutiva, en consecuencia, su naturaleza, así como el órgano competente para hacer el control posterior se encuentra específicamente regulada en la Constitución, la LEEE y el Estatuto orgánico del Presupuesto. Ha reiterado la Corte que los actos de liquidación son actos propios de un decreto reglamentario, pues se trata de las normas necesarias para ejecutar la ley del presupuesto a las que hace referencia el artículo 67 del Estatuto orgánico del presupuesto. Este precepto le otorga al Presidente la competencia para expedir el decreto liquidatario como suprema autoridad administrativa, no como legislador de excepción. Por lo tanto, no existe ninguna razón para que en un estado de emergencia esta situación cambie, por lo que el tipo de categoría normativa y el control del acto no puede depender de la voluntad del Gobierno sino del contenido de las normas que va a expedir.

Así, ni la celeridad ni la eficacia que imponen los estados de excepción ni el cumplimiento de los principios que rigen a la función administrativa contemplado en el artículo 209 constitucional podían emplearse como fundamento para desconocer la categoría de las normas y su respectivo control, ya que bastaba con ejercer adecuadamente la potestad ejecutiva para efectuar la respectiva liquidación presupuestal.

Adicionalmente para la Sala Plena de esta Corporación, el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad y el juicio de no contradicción específica por cuanto vulnera los artículos 150.11, 215, 345, 346, 347 de la Constitución, desconoce los mandatos contenidos en los artículos 83 y 84 del Estatuto orgánico de Presupuesto, las reglas de la ley 137 de 1994 y el precedente de la misma Corte constitucional.

La medida establecida en el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 es una habilitación general para que el Gobierno puede hacer adiciones y modificaciones al Presupuesto general de la Nación de la vigencia 2020, siempre y cuando cuente con la fuente de financiación. Habilita la posibilidad para que el Gobierno Nacional a través de un acto administrativo modifique la Ley de Presupuesto General de la Nación en Colombia. Esta medida interrumpe el normal funcionamiento de la regulación y manejo del gasto público y presupuesto en el ordenamiento jurídico colombiano. La medida contemplada en el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, al no respetar la reserva de ley del manejo del presupuesto, desconocer el diseño de la construcción y modificación de la ley de Presupuesto general de la Nación y con ello afectar el principio de separación de poderes y el principio democrático. También desconoce el control político y el control jurídico al que debe someterse este tipo de medidas, que, al ser contenido propio de normas con fuerza y rango de ley, el control le corresponde al Congreso y la Corte Constitucional.

La habilitación contemplada en el artículo 11 desconoce la reserva de ley y permite que las modificaciones del Presupuesto se realicen por un acto administrativo, es decir, por un decreto ejecutivo. En el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica, decretado en virtud del artículo 215 constitucional el Gobierno no puede crear una vía para auto otorgarse competencias normativas para modificar el Presupuesto general de la Nación. Es decir, el marco de un estado de excepción no habilita al Presidente/Ministerio de Hacienda para hacer las modificaciones presupuestales, por fuera del tiempo del estado de excepción y sin ningún requisito o salvaguarda, como lo es por ejemplo las funciones legislativas excepcionales y, sin pasar por el Congreso de la República con el respectivo informe y sin el control automático a cargo de la Corte Constitucional.

La Corte reitera que en tiempos de paz la regla general es la modificación de la ley del Presupuesto con el concurso del Congreso de la República, esto es activando el circuito del procedimiento de elaboración de este tipo de leyes establecida en la Constitución, la ley 5 de 1992 y la ley orgánica del Presupuesto, cuyas normas han sido compiladas en el Estatuto

orgánico de Presupuesto arriba enunciado.

Incluso, en vigencia de un Estado de excepción, el Constituyente ha preferido que las modificaciones a la ley de Presupuesto General de la Nación conserven el rango, fuerza y valor de ley. Esto es pueden ser modificados por el Gobierno nacional en virtud de un decreto legislativo de desarrollo del estado de excepción respectivo. Sin embargo, no se despoja del sistema complejo y articulado de los controles políticos y jurídicos, pues el Gobierno, debe informar al Congreso/comisiones de asuntos económicos la expedición de decretos legislativos de modificación del Presupuesto dentro de los 8 días siguientes a su expedición (artículo 84 del Estatuto orgánico) y en un plazo de 5 días (artículo 38, literal II de la ley 137 de 1994).

Este informe tiene como objetivo no solo el control político de la revisión de la conveniencia de la medida sino también la posibilidad de que sea derogado, reformado o modificado por el Congreso, en virtud de las facultades expresas dispuestas para ello en el artículo 215 constitucional y la ley 137 de 1994.

La Corte reitera la reserva de ley que impera en los temas de Presupuesto y gasto público de acuerdo con lo establecido en los artículos 345, 346 y 347 constitucionales. Razón por la cual la medida establecida en el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 que faculta al Gobierno para “modificar o adicionar el Presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal 2020”, con la única salvedad que cuente con los recursos para ello, vulnera la regla de la reserva de ley presupuestaria, va en contravía del diseño de controles jurídicos y políticos al que está sometido este tipo de normas y con ello se afecta el principio de la separación de poderes, la reserva de ley en materia presupuestaria, la cláusula general de competencia en cabeza del Congreso de la República y el principio democrático vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano.

Por las razones expuestas, el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 no supera el juicio de no contradicción específica, en la medida que va en contravía de lo consignado en la Constitución, el Estatuto orgánico de Presupuesto, la LEEE y en el precedente de la misma Corte constitucional.

Teniendo en cuenta el despojo de competencias del Congreso de la República, la afectación al sistema de fuentes, la vulneración de los principios de reserva de ley, separación de poderes y democrático que supone las facultades que le otorga al Gobierno Nacional el artículo 11 del Decreto 813 de 2020, la Sala Plena declara su inexecutable con efectos a partir de la expedición del Decreto 813 de 2020, es decir, a partir del día 4 de junio de 2020.

Finalmente, esta Sala concluye que el artículo 13 que se refiere a la vigencia no presenta problema constitucional alguno.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. - DECLARAR exequibles los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 13 del Decreto 813 de 2020 “Por el cual se modifica el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y

Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

TERCERO. - DECLARAR inexecutable el artículo 11 del Decreto 813 de 2020 “Por el cual se modifica el Presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, con efectos a partir de su expedición. La inexecutableidad tiene efectos a partir de la fecha de la expedición del Decreto.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD RAMÍREZ GRISALES

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado

Con salvamento parcial de voto y

Con aclaración de voto)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS JAVIER MORENO
ORTIZ

A LA SENTENCIA C-397/20

Referencia: Expediente RE-340

Revisión automática de constitucionalidad del Decreto Legislativo 813 de 2020, “Por el cual se modifica el Presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Liminar

1. Comparto las decisiones adoptadas en los ordinales primero y tercero de la sentencia. Con el acostumbrado respeto, discrepo de la decisión contenida en el ordinal segundo de la

sentencia, pues a mi juicio no debía declararse la inexecutable de los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del Decreto 813 de 2020, relativos a la liquidación del presupuesto y a su anexo, sino su executable. Igualmente, si bien comparto la decisión de declarar inexecutable con efectos retroactivos el artículo 11 ibidem, tengo algunas diferencias en cuanto a cómo se fundó dicha declaración.

El salvamento parcial de voto

2. En esta sentencia la Sala se limitó a seguir la regla fijada en la Sentencia C-170 de 2020 y reiterada, entre otras, en las Sentencias C-206 y C-215 de 2020, conforme a la cual las normas relativas a la liquidación del presupuesto y a su anexo no satisfacen el juicio material de necesidad jurídica o subsidiariedad y, por tanto, deben ser declaradas inexecutables. Mi discrepancia con este proceder se funda en que no comparto dicha regla, que se fijó antes de que asumiera mi encargo como magistrado de la Sala y respecto de la cual, hasta ahora, no había podido manifestar mi criterio.

3. La antedicha regla se funda en la interpretación del artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Conforme a este artículo, la liquidación del presupuesto se hace por medio de un decreto dictado por el Gobierno, con sujeción a dos reglas: 1) se debe tomar como base el proyecto de presupuesto presentado al Congreso y 2) se debe insertar todas las modificaciones hechas en el Congreso. Este decreto tiene un anexo en el cual aparece el detalle del gasto para el año fiscal. A pesar de la notable importancia del decreto y de su anexo, en tanto en el primero se concreta el presupuesto y en el segundo el gasto, la Sala ha considerado, en las Sentencias C-629 de 1996 y C-354 de 1998, que este decreto no tiene el rango y la jerarquía de la ley. Esta consideración, hecha en un contexto de normalidad, es llevada por la Sala a un contexto de anormalidad, como acontece en un estado de excepción, para sostener que, al no tener dicho rango y jerarquía, no es necesario que la liquidación del presupuesto y su anexo hagan parte de un decreto legislativo.

4. No comparto la antedicha regla porque considero que el contexto es un elemento muy importante en el análisis. En efecto, lo que se hubiere dicho sobre la liquidación del presupuesto en situaciones de normalidad no puede extenderse, sin mayor discernimiento, a situaciones de anormalidad. De hecho, el propio Estatuto Orgánico del Presupuesto, en los artículos 83 y 84, prevé unas reglas especiales, que sólo se aplican en situaciones de anormalidad. En el aludido artículo 83, se dispone que 1) la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción y 2) que los créditos adicionales y los traslados al presupuesto para atender la crisis, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. En el referido artículo 84, se establece que el Gobierno tiene el deber de informar al Congreso las modificaciones que haga al presupuesto, dentro de los ocho días siguientes a su realización.

5. En el contexto de los estados de excepción existen reglas especiales para modificar el presupuesto. Pese a ello, la regla fijada por la Sala es la de que, en materia de liquidación del presupuesto, debe seguirse la regla ordinaria. De aquí surge la primera razón en la que se funda mi discrepancia, pues considero que la liquidación del presupuesto también debe regirse por las reglas especiales, propias de la situación de anormalidad, y, en consecuencia, realizarse en los términos que señale el Gobierno.

7. En la Sentencia C-434 de 2017, al ejercer un control oficioso e integral de constitucionalidad, la Sala declaró exequible el Decreto Legislativo 733 de 2017. En el artículo 3 de este decreto se disponía: “El presente decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto para la vigencia fiscal de 2017.” Este anexo corresponde, en términos materiales, al regulado en el numeral 3 del segundo inciso del artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, valga decir, al anexo que debe acompañarse al decreto de liquidación del presupuesto. Por tanto, a mi modo de ver no hay duda de que al menos el anexo del decreto de liquidación del presupuesto podía estar dentro del decreto legislativo

que modifica el presupuesto, pues así lo había aceptado la Sala en la sentencia en comento. De esto se sigue que la nueva regla introducida por la Sala, implica un cambio importante en su posición, que ha debido argumentarse más en detalle. El haber cambiado la doctrina de la Sala, sin que existan poderosas razones para ello, es la tercera razón de mi discrepancia.

8. Por último, debo destacar que la declaración de inexecutable no genera en realidad ninguna consecuencia tangible. En efecto, dado que no se hizo con efectos retroactivos, la liquidación del presupuesto tuvo plenos efectos en su momento y, por tanto, no es necesario volver a dictar otro decreto, esta vez, de rango y jerarquía inferior al de la ley, para realizar la liquidación. Esta circunstancia afecta los argumentos relativos al control que podría corresponder al Consejo de Estado sobre el acto de liquidación, pues no habría ningún objeto de control, dado que no es necesario dictar un nuevo decreto.

9. Conviene advertir que la aplicación de la nueva regla genera un complejo escenario para el próximo estado de excepción, pues en torno al presupuesto y a su liquidación convergerían dos tipos de normas: el decreto legislativo y el decreto de liquidación, cuyo conocimiento sería de esta Corte y del Consejo de Estado, respectivamente. Este control debe ser coordinado y tiene, a mi modo de ver, una prejudicialidad necesaria respecto de la sentencia de la Corte, pues no tendría ningún sentido que se declarase inexecutable la modificación al presupuesto y válida su liquidación.

La aclaración de voto

10. Comparto la decisión de declarar inexecutable el artículo 11 del Decreto 813 de 2020, con efectos retroactivos, desde la expedición del decreto. Las modificaciones del presupuesto deben hacerse por medio de normas de rango y jerarquía de ley y, en el contexto de los estados de excepción, sólo por medio de decretos legislativos. El pretender que en un decreto legislativo se pueda otorgar facultades al Gobierno para modificar el presupuesto,

por medio de normas que pretenderían ser decretos ley, es manifiestamente incompatible con la Constitución. Quien puede otorgar facultades extraordinarias, con un quórum calificado y con limitaciones, sólo es el Congreso (art. 150.10 CP).

11. La norma prevista en el referido artículo 11, que puede calificarse como de autohabilitación, si bien debe apreciarse en el contexto de la grave emergencia causada por el COVID-19, tiene perturbadores y peligrosos efectos en las competencias del Congreso y del Gobierno. Si a la excepcional competencia del Gobierno para dictar normas con fuerza de ley, bajo un estado de emergencia económica, social y ecológica, o de grave calamidad pública, que en todo caso está limitado en el tiempo por la propia Constitución, se le suma la excepcionalísima competencia del Gobierno, que ha sido auto otorgada por un decreto legislativo, en términos más amplios, dados además por el propio decreto legislativo, se puede llegar a una grave crisis jurídico constitucional. Comparto la valoración de la Sala, en el sentido de encontrar que esta norma es manifiestamente incompatible con la Constitución y, a partir de esta circunstancia, establecer el estándar de que cuando ello ocurre la declaración de inexecutable debe hacerse con efectos retroactivos. Sin embargo, creo que la sentencia se quedó corta en su motivación, pues ha debido hacer dos razonamientos adicionales, cuya ausencia motiva mi aclaración de voto.

12. Si bien los argumentos dados por la Sala son suficientes para fundar la declaración de inexecutable con efectos retroactivos del mencionado artículo 11, la sentencia no ha debido quedarse en una posición minimalista, de limitarse a aplicar los juicios materiales de ausencia de arbitrariedad y de no contradicción específica, sino que, a mi juicio, ha debido destacar con mayor énfasis que el presupuesto sólo puede modificarse por medio de leyes aprobadas por el Congreso, en situaciones de normalidad, y por medio de decretos legislativos, dictados bajo estados de excepción, por el Gobierno, en situaciones de anormalidad. En esta materia no cabe, ni en situaciones de normalidad, ni en situaciones de anormalidad, modificar el presupuesto con fundamento en facultades extraordinarias conferidas por el Congreso en la ley o auto conferidas por el Gobierno en un decreto legislativo.

13. A lo ya dicho debo agregar que, a mi juicio, la Sala ha debido ocuparse del fenómeno de la auto habilitación en términos más amplios, pues si bien en el caso examinado ella se daba para modificar el presupuesto, es posible que en el futuro se intente para otros propósitos. Al ocuparse de este fenómeno ha debido dejar en claro que cualquier decreto legislativo que confiera facultades al Gobierno para dictar normas que tienen rango y jerarquía de ley es manifiestamente incompatible con la Constitución.

Fecha ut supra.

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (E)

1 Presidencia de la República, RE-340: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 813 del 4 de junio de 2020, "Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la

Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, Bogotá, 7 de julio de 2020.

2 Presidencia de la República, 2020, op. Cit., pp. 3 y ss.

3 Ibidem, p. 9.

4 Ibidem, p. 10 a la 13.

5 Ibidem, p. 14 y ss.

6 Ibidem, p. 19 y ss.

8 Ibidem, p. 26 y ss.

9 Ibidem, p. 52.

10 Ibidem, 2020, p. 56 y ss.

11 Ibidem, p. 64.

12 Ibid.

13 Presidencia de la República, 2020, op. Cit., p. 67.

14 Ibidem, p. 65

15 Presidencia de la República, 2020, op. Cit., p. 64.

16 Ibid.

17 Presidencia de la República, 2020, op. Cit., p. 59-64.

18 Ibid.

19 Anexos. Documento 1. Informe del Ministerio de Hacienda y crédito público sobre la solicitud de los ordinales tercero y cuarto del Auto de 26 de junio de 2020, en: Presidencia de la República, 2020, op. Cit., p. 75-95.

20 Gallón G., Gustavo; González E., Julián; Mejía R., Sibelys; Ospina R., Juan, Intervención en el trámite de revisión automática del decreto legislativo 813 de 2020, “Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”, 2020, p. 6.

21 Ibidem, p. 3.

22 Ibidem, p. 4.

23 Ibidem, p. 5.

24 Ibidem, p. 6

25 González P., Olga; Ordóñez P., Esteban, Expediente RE- 340: disposición analizada Decreto No. 813, 2020, p. 3.

26 Ibidem, p. 3.

27 Procurador General de la Nación, Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 813 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, Bogotá, 2020, p. 37.

28 Procurador General de la Nación, 2020, op. Cit., p. 24.

29 Ibid.

30 Procurador General de la Nación, 2020, op. Cit., pp. 26 y ss.

31 Ibidem, p. 29 y ss

32 Ibidem, p. 31 y ss.

33 Ibid.

34 Al respecto puede consultarse el Comunicado de prensa de la Corte Constitucional No. 33

de agosto 12 y 13 de 2020.

35 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias de la Corte Constitucional, C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-223 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

36 Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), citando a su vez la sentencia C-216 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

37 Ibidem.

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

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

40 Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 2009 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

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

42 Decreto 333 de 1992.

43 Decreto 680 de 1992.

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

45 Decreto 80 de 1997.

47 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

48 Decreto 4975 de 2009.

49 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

50 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias de la Corte Constitucional, C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz). Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

51 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo) y C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), entre otras.

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

53 Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas). “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Sentencia C-700 de 2015, (M.P. Gloria Stella Ortiz). El juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

54 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Escruería Mayolo, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo) y C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), entre otras.

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

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

57 Corte Constitucional, Sentencia C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo). “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

58 Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas). “La conexidad

en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).

59 El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), C-241 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-227 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-224 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-223 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

60 Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido). En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán) y C-194 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

61 Al respecto, en la sentencia C-753 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

62 Ley 137 de 1994, “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, artículo 8.

63 Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), C-241 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-227 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y C-224 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

64 Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-742 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa).

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

66 Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-241 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

67 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo), C-468 de 2017 (M.P. Alberto rojas Ríos), C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), C-751 de 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-700 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), entre otras.

68 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

69 Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera), C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

70 Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo), C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-465 de 2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), C-437 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), C-409 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

71 Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467 de 2017

(M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-227 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-225 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-224 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-145 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

72 Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), C-701 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-672 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-671 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), C-227 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-224 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-136 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

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

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

76 C. Const. sentencia de constitucionalidad C-723 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

77 Estas reflexiones han sido expuestas por la Corte Constitucional en los procesos de control automático de los Decretos legislativos cuyo objeto ha sido la modificación del Presupuesto general de la Nación vigencia 2020. Al respecto puede consultarse las Sentencias C-206 de 2020, C-170 de 2020, C-212 de 2020 y C-215 de 2020.

78 Cfr. sentencias C-006/12, C-192/97 y C-685/96.

79 Cfr. sentencia C-434/17. “Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. Ver también la sentencia C-146/09.

80 “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

81 El texto de la LEEE solo habla de modificación del Presupuesto General de la Nación cuando se refiere a la conmoción interior, sin embargo, la jurisprudencia se ha referido de manera expresa a la posibilidad de extender efectos del estado de conmoción interior al de emergencia (C-376/94).

82 Cfr. sentencias C-434/17, C-148/03, C-947/02, C-330/99, C-329/99, C-219/99, C-138/99, C-376/94 y C-179/94, entre otras.

83 La Corte en la Sentencia C-376 de 1994 expuso: A diferencia de lo ocurrido en relación con el Estado de Conmoción Interior, aquí el legislador no se refirió expresamente a las reformas del Presupuesto, reformas expresamente previstas en el literal II del artículo 38 como una de las medidas al alcance del Gobierno. La omisión, sin embargo, no puede llevar a concluir que el legislador haya querido deliberadamente privar al Ejecutivo de la facultad mencionada. Pues sostener esta tesis implicaría afirmar que tampoco la declaración del Estado de Guerra trae consigo esta potestad para el Ejecutivo. Basta mirar el artículo 25 de la ley citada: “Facultades Generales. En virtud de la declaración del Estado de Guerra Exterior, el Gobierno ejercerá las facultades necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad”. Es claro que si la ley, expresamente, reconoce esta facultad en tratándose del Estado de Conmoción Interior, ella tiene que existir, implícita, en las amplísimas facultades generales propias del Estado de Guerra, y en las facultades del Estado de Emergencia.” (negritas y subrayado fuera del texto original). De manera más reciente, puede consultarse la C-206 de 2020.

84 De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las leyes orgánicas hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato: “Es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción lata sensu del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las

leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional”. Sentencia C-582/99.

85 El Decreto 111 de 1996 compiló la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, con las modificaciones introducidas por la Ley 225 de 1995. El actual artículo 83 del Decreto 111 corresponde al artículo 69 de la Ley 38 de 1989 y al artículo 36 de la Ley 179 de 1994.

86 Cfr. C-138/99, sentencia reiterada en la C-219/99.

87 En la sentencia C-685/96, la Corte subrayó: “11. En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios).” En el mismo sentido, ver las sentencias C-434/17, C-483/02 y C-947/02.

88 En la sentencia C-947/02 la Corte se refirió al tema y dijo: “[e]n el traslado presupuestal, como se dijo, simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contra créditos en la ley de apropiaciones. // Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos”. Reiteración de la sentencia C-206/93. Ver también la sentencia C-434/17.

89 Cfr. sentencias C-434/17 y C-947/02, entre otras.

90 Sentencia C-179/94.

91 Cfr. sentencia C-434/17. Ver en relación con este tema, la sentencia C-802/02.

92 Cfr. Sentencia C-802/02. Ver también la C-146/09.

93 Sentencia C-146/09.

94 Cfr. sentencia C-146/09. Ver también la C-067/93 y C-075/93, entre otras.

95 Cfr. sentencia C-146/09.

96 Sentencia C-685 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero)

97 Sentencia C-206 de 1993 (MP Antonio Barrera Carbonell). Consideración de la Corte 4.3.4. Reiterado en las sentencias C-324 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); Sentencia C-196 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y Sentencia C-434 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

98 Sentencia C-772 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz)

100 Artículo 1°. Modifícase el artículo 29 del Decreto 4730 de 2005, el cual quedará así: “Artículo 29. Modificaciones al Detalle del Gasto. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, aprobará las operaciones presupuestales contenidas en las resoluciones o acuerdos una vez se realice el registro de las solicitudes en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. Si se trata de gastos de inversión, se requerirá, además, del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con base en las modificaciones de que tratan los incisos anteriores, realizará los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC consultando la información registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. Los órganos públicos que requieran conocer las modificaciones al anexo del decreto de liquidación deberán acceder a las mismas a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. Los jefes de

los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención. Parágrafo: La Dirección General del Presupuesto Público Nacional podrá solicitar ajustes al PAC cuando lo considere pertinente. También podrá solicitar dichos ajustes la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, cuando se trate de gastos de inversión”.

101 ARTICULO 67. Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación. En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas: 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso; 2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso; 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38 de 1989, artículo 54, Ley 179 de 1994, artículo 31).

102 El artículo 17 de la ley 1967 de 2019 estipula: “Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, el cual quedará así: “Artículo 17. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios. El número de Ministerios es dieciocho. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente: 1. Ministerio del Interior. 2. Ministerio de Relaciones Exteriores. 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 4. Ministerio de Justicia y del Derecho. 5. Ministerio de Defensa Nacional. 6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 7. Ministerio de Salud y Protección Social. 8. Ministerio de Trabajo. 9. Ministerio de Minas y Energía. 10. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 11. Ministerio de Educación Nacional. 12. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 13. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 14. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 15. Ministerio de Transporte. 16. Ministerio de Cultura. 17. Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación. 18. Ministerio del Deporte”.

103 Decreto Legislativo 813 de 2020, p. 12 y ss.

104 Ibidem, p. 2 y ss.

105 Ibidem, p. 7.

106 Ibidem, p. 9.

107 Ibidem, p. 10.

108 Ibidem, p. 11s.

109 Ibidem, p. 12.

110 Ibid.

111 Decreto 813 de 2020, p. 9.

112 Ibid.

113 Decreto 813 de 2020, p. 10.

114 Ibid.

115 Decreto 813 de 2020, p. 11.

116 Al respecto puede verse la Sentencia C-206 de 2020 y C- 170 de 2020.

117 Al respecto véase las consideraciones del Corte en la Sentencia C-212 de 2020.

118 Presidencia de la República, op.cit. p. 78 y ss.

119 Ibidem, p. 6.

120 Así lo ha dispuesto la Corte en la Sentencia C-212 de 2020.

121 Ibid.

122 Ver sentencias C-170 de 2020, C-206 de 2020, C-212 de 2020, entre otras.

123 Decreto 815, p. 5

124 Ibidem, p. 6

125 Ibidem, p. 7

126 Ibidem, p. 9

127 Decreto 813 de 2020, p. 7.

128 Ver sentencia C-148 de 2003

129 Así lo ha dispuesto esta Corporación desde sus primeros pronunciamientos, como la C-353 de 1997, en la cual expresó: “Los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica, o por grave calamidad pública, tienen una vigencia indefinida, salvo si regulan la creación o aumento de un impuesto, caso en el cual, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, si el Congreso no decide darles carácter permanente. Por tanto, los decretos legislativos dictados durante la emergencia económica rigen mientras el Congreso no decida hacer uso de la atribución que le otorga el inciso sexto del artículo 215 de la Constitución. Según este inciso, el legislador puede, durante el año siguiente a la declaración del estado de emergencia social económica, modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos con fundamento en ella, si la materia de que tratan es de aquellas que requieren iniciativa gubernamental, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. De esta manera, la vigencia de los decretos legislativos dependerá de la voluntad del Gobierno o del Congreso, según el caso, pues éste último, en todas aquellas áreas que no sean de iniciativa gubernamental, puede ejercer su competencia en cualquier tiempo.”

130 Las sesiones del Congreso iniciaron el 7 de abril en la Cámara de representantes con base en lo dispuesto por su Mesa Directiva en la Resolución No. 0777 de 2020 del 6 de abril de 2020; y en el Senado iniciaron el 15 de abril de 2020, como consta en la nota de prensa: <https://www.semana.com/nacion/articulo/coronavirus-en-colombia-el-congreso-inicio-sesiones-virtuales/664279/> (consultado el 4 de septiembre de 2020)

131 Así lo ha dispuesto esta Corporación desde sus primeros pronunciamientos, como la C-353 de 1997, en la cual expresó: “Los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica, o por grave calamidad pública, tienen una

vigencia indefinida, salvo si regulan la creación o aumento de un impuesto, caso en el cual, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, si el Congreso no decide darles carácter permanente. Por tanto, los decretos legislativos dictados durante la emergencia económica rigen mientras el Congreso no decida hacer uso de la atribución que le otorga el inciso sexto del artículo 215 de la Constitución. Según este inciso, el legislador puede, durante el año siguiente a la declaración del estado de emergencia social económica, modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos con fundamento en ella, si la materia de que tratan es de aquellas que requieren iniciativa gubernamental, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. De esta manera, la vigencia de los decretos legislativos dependerá de la voluntad del Gobierno o del Congreso, según el caso, pues éste último, en todas aquellas áreas que no sean de iniciativa gubernamental, puede ejercer su competencia en cualquier tiempo.”

132 Ver nota al pie de página No. 83 y la Sentencia C-376 de 1994. Al respecto puede consultarse el anexo 2 en el que se exponen las sentencias de la Corte sobre modificaciones de la ley del presupuesto general de nación en los Estados de Excepción de Conmoción interior y en el Estado de emergencia social, económica y ecológica.

133 Al respecto pueden consultarse C-148 de 2003 (Jaime Córdoba Triviño), C-070 de 2009 (Humberto Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez), C-1156 de 2011 (Mauricio González Cuervo), C-753 de 2015 (Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

134 Los artículos 31 y 32 de ley 137 de 1994. El artículo 31. Informes al Congreso. Mientras subsista el Estado de Guerra Exterior el Gobierno deberá rendir periódicamente, informes motivados al Congreso sobre las medidas legislativas adoptadas, su aplicación y la evolución de los acontecimientos. En todo caso tendrá que hacerlo por lo menos cada treinta (30) días; y el artículo 32. Control de facultades legislativas por el Congreso. El Congreso podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Guerra Exterior, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara. Durante los debates, el Congreso podrá invitar al Presidente y este podrá presentarse o enviar un mensaje para explicar la necesidad de las medidas adoptadas que se pretende derogar o reformar. En ningún caso, las disposiciones derogadas

por el Congreso podrán ser reproducidas posteriormente por el Gobierno, durante la vigencia del Estado para el cual fueron dictadas, salvo que el Congreso expresamente lo faculte para hacerlo.

135 Ver artículos 39, 40 y 41 de la ley estatutaria 137 DE 1994.

136 Artículo 38 de la ley 137 de 1994 establece un listado de facultades que tiene el Gobierno nacional en la conmoción interior, entre la que destacamos la de modificar el presupuesto general de la nación y la obligación de informar al Congreso de la República. La Corte en Sentencia C-073 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero) ha extendido esta facultad para los demás estados de excepción. Lo que ha reiterado en las siguientes 15 sentencias previas a este Estado de emergencia actual: C-206 de 1993 (...) y en el marco de este Estado de emergencia las recientes sentencias C-170 de 2020, C-212 de 2020, C-215 de 2020, C-206 de 2020 y C-202 de 2020.

137 Artículo 84 del Estatuto orgánico del presupuesto (D.111 de 1996).

138 Así lo ha manifestado en la Sentencia C-070 de 2009 (Humberto Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez)

139 Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

140 Esta posición relacionada con declarar la inexecutable del artículo 11 del Decreto 813 de 2020 por vulnerar disposiciones de la Constitución, la LEEE y el Estatuto orgánico del presupuesto ha sido solicitada por las dos únicas intervenciones ciudadanas (Universidad Externado de Colombia y la Comisión colombiana de juristas) y por el Procurador General de la Nación, que reposan en el Expediente del Expediente RE-340.