

Sentencia C-403/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE OTORGA UNA TRANSFERENCIA MONETARIA NO CONDICIONADA, EN FAVOR DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO-Exequibilidad

DECRETOS LEGISLATIVOS DICTADOS EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Control automático de constitucionalidad

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetros de validez constitucional

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

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

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y

ECOLOGICA-Hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública

DECLARACION ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Recuento y características de las decretadas

ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL O ECOLOGICA-Reglas generales

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos y pasos metodológicos/DECRETOS EXPEDIDOS EN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL O ECOLOGICA-Sujeción a requisitos y limitaciones

DECLARACION ESTADOS DE EXCEPCION-Circunstancias extraordinarias

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fuentes normativas

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.).

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

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

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

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

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

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

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

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. 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

El 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.

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

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

#### CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

## ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

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

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

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

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

El juicio de proporcionalidad, que se desprende del artículo 13 de la LEEE exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte

ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando 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 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.

## PROGRAMAS SOCIALES DE TRANSFERENCIAS ECONOMICAS-Análisis comparado/PROGRAMAS SOCIALES DE TRANSFERENCIAS ECONOMICAS-Importancia en el Estado de emergencia declarado por Covid-19

## PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR "COLOMBIA MAYOR"-Marco legal y jurisprudencial/ PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR "COLOMBIA MAYOR"-Naturaleza/PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR "COLOMBIA MAYOR"-Beneficiarios

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION-Objetivo de los subsidios condicionados/PROGRAMA MAS FAMILIAS EN ACCION-Acceso a las transferencias monetarias/PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION-Beneficiarios

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

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE OTORGA UNA TRANSFERENCIA MONETARIA NO CONDICIONADA, EN FAVOR DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO-Contenido y alcance

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Expresión del derecho fundamental al mínimo vital

(...) la financiación de la medida se muestra necesaria para conjurar o impedir la extensión de los efectos de la emergencia, en el entendido que hace efectiva o posible la entrega del auxilio económico, y con ello: (i) contribuye a disminuir la intensidad de la afectación de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de la población más vulnerable; (ii) permite reforzar la protección al adulto mayor que se sitúa en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra la dificultad de crear ingresos y el riesgo ocasionado de la exclusión social; (iii) complementa el ingreso monetario de las familias en condición de pobreza y pobreza extrema para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia; y (iv) mejora las capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo, y contribuye a la generación de capital humano, incrementa la empleabilidad y mejora las condiciones de vida de los jóvenes.

Revisión automática de constitucionalidad del Decreto Legislativo 659 de 2020 “Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en especial las que le confieren los artículos 215 y 241 numeral 7° de la Constitución y de los requisitos y trámites establecidos en la Ley 137 de 1994 y el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, el 6 de mayo de 2020, dictó el Decreto 637 en el que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta días y fijó la competencia, derivada del artículo 215 Superior, para adoptar, mediante decretos legislativos, las medidas necesarias para afrontar la crisis.

2. En desarrollo de dicha competencia se profirió el Decreto 659 de 13 de mayo de 2020 “Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

3. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio del 14 de mayo de 2020, remitió a esta corporación copia del citado Decreto 659 de 2020<sup>1</sup> y, sometido a reparto al interior de la Sala Plena de esta Corporación, fue asignado el proceso a quien actúa como ponente y allegado el día 15 de mayo siguiente.

4. Por Auto del 20 de mayo de 2020, el magistrado sustanciador: (i) asumió el conocimiento del asunto; dispuso (ii) decretar la práctica de pruebas<sup>2</sup>; (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a todos los Ministerios del Gobierno Nacional para que indicaran las razones que justifican la constitucionalidad del acto que se revisa; y (iv) fijar en lista para la intervención ciudadana, también invitó a participar a algunos actores sociales relevantes para rendir concepto técnico. Cumplido dicho trámite se corrió traslado al Procurador General de la Nación quien allegó concepto el 6 de julio de 2020.

5. Por Auto 254 de 2020, de 22 de julio de 2020, la Sala Plena suspendió los términos en el expediente RE- 308 “hasta tanto la Corte Constitucional decida sobre la constitucionalidad

del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 y decreta la reanudación del proceso RE-308”.

6. A través de la sentencia C-307 de 12 de agosto de 2020, la Sala Plena declaró la constitucionalidad del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020. De manera que debe reanudarse el trámite del proceso RE-308.

## II. TEXTO DEL DECRETO 659 DE 2020

8. A continuación, se transcribe el texto de los artículos que integran el Decreto Legislativo que se revisa<sup>3</sup>:

### “DECRETO LEGISLATIVO 659 DE 2020

(mayo 13)

Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y (...)

DECRETA:

Artículo 1. Entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Durante el término que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, autorizar al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realice la entrega de una (1) transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Artículo 2. Financiamiento. La medida dispuesta en este Decreto Legislativo se ejecutará con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME-, para lo cual, se efectuará la correspondiente distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 3. Exención de impuestos y gravámenes financieros. Las operaciones financieras que impliquen la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas contempladas en el presente Decreto Legislativo estarán exentas de impuestos o gravámenes financieros.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su

publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 13 DE MAYO DE 2020 (...)"

### III. PRUEBAS

9. Como se indicó previamente la Corte realizó un cuestionario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Trabajo, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, relacionado con el contenido y alcance del Decreto 659 de 2020, que debían absolver según sus competencias en relación con los programas sociales. A continuación, se resumen los aspectos más relevantes:

Cuestionario

Respuestas

El Departamento Nacional de Planeación<sup>4</sup> informó que en Colombia 13 millones de personas carecen de recursos económicos, es decir el 27% de la población colombiana, de los cuales 3,5 millones corresponden a personas en situación de pobreza extrema<sup>5</sup>.

¿Cuáles son los requisitos para ser beneficiarios de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción?

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social<sup>6</sup> refirió que el artículo 4° de la Ley

1532 de 2012, modificado por la Ley 1948 de 20197 incorpora las exigencias para hacer parte del Programa de Familias en Acción.

Explicó que existen instrumentos de focalización específicos, oficialmente reconocidos y regulados por el Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1532 y el Manual Operativo V. 5 del Programa Familias en Acción. Se cuenta con la información del SISBEN, la Red UNIDOS, el Registro Único de Víctimas - RUV- y los Censos Indígenas avalados por las autoridades indígenas.

En relación con el Programa Jóvenes en Acción refirió que están dirigidos a quienes tengan entre 14 y 28 años, carezcan de título profesional y se encuentren en bases de focalización.

El Ministerio de Trabajo explicó que los requisitos para el Programa de Protección Social al Adulto Mayor se encuentran previstos en el artículo 257 de la Ley 100 de 1993 y al artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016 y la Resolución 3863 de 2014.

¿Está prevista una inscripción a dichos programas mientras se encuentre el estado de emergencia por COVID-19? y, de ser afirmativo, ¿cuáles son los plazos?

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social informó que a la fecha de expedición del decreto “no existe convocatoria vigente para inscripciones al Programa de Familias en Acción, ni se tiene prevista su apertura durante el término de vigencia del Decreto 637 de 2020”.

En relación con el Programa de Jóvenes en Acción destacó que hasta el mes de diciembre de 2020 se realizan jornadas de pre registro y dada la contingencia del COVID-19 las mismas se llevan a cabo telefónicamente y a través de medios virtuales.

El Ministerio del Trabajo en relación con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor señaló que hay un alto número de potenciales beneficiarios y que a través de la Resolución 852 de 2020 adoptó medidas especiales con ocasión del estado de emergencia por el COVID entre las que se cuenta la inclusión de adultos mayores de 70 años en listados de priorización y asignación de beneficiarios para cubrir cupos vacíos.

¿Existen al interior de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor

-Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción, mecanismos que prioricen a población indígena, afrodescendiente, víctimas del conflicto armado, personas en condición de discapacidad, entre otros? En caso de ser afirmativo explicar los criterios de priorización.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social informó que dichos programas cuentan con enfoque diferencial, dirigidos a población indígena, afrodescendiente, víctimas del conflicto armado, personas en condición de discapacidad. Así mismo todos los grupos poblacionales, dado el grado de pobreza y de vulnerabilidad son priorizados.

Puntualmente, en relación con el Programa Familias en Acción se realiza la focalización teniendo en cuenta distintas bases de datos. Refiere que a la fecha de expedición del Decreto 659 de 2020 se encuentran como beneficiarias: 875.159 familias desplazadas; 126.883 familias indígenas; 1.106.527 familias de SISBEN, y 540.585 pertenecientes a la Estrategia UNIDOS, para un total de 2.649.154 familias.

En relación con el Programa Jóvenes en Acción este alcanza a 296.222 personas, de ellas 48.747 son desplazados, 638 son del ICBF, 6.275 son indígenas; 226.823 son del SISBEN y 13.739 hacen parte de la estrategia UNIDOS.

El Ministerio del Trabajo en relación con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor adujo que el artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016 dispone de los criterios de priorización, a través de puntajes.

¿La base de datos de beneficiarios de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción que se encuentra actualmente consolidada qué grado de actualización y precisión brinda para el objetivo propuesto de entrega de la transferencia económica?

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social indicó, a partir de lo señalado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que las diferentes bases de datos de focalización están actualizadas así para el Programa Familias en Acción: La del Departamento Nacional de Planeación, con la del SISBEN a corte de febrero de 2020; la de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a corte de enero de 2020; la de las Autoridades Tradicionales Indígenas a corte de febrero de 2020; la del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, con corte de febrero de 2019.8

Así mismo destacó que bimensualmente se realiza un control sobre dichas bases para garantizar la calidad de la información en relación con cada giro que realizan.

El Programa de Jóvenes en Acción se nutre de las bases de datos del ICBF y esta tiene la información actualizada a corte de marzo de 2020; los listados censales indígenas a corte de mayo de 2019; la UARIV a octubre de 2019; el SISBEN a enero de 2020 y la Red para la Superación de la Pobreza Extrema -UNIDOS a febrero de 2019.

El Ministerio del Trabajo en relación con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor refirió que la base de datos se actualiza mensualmente y se realiza cruce de información. Las últimas novedades reportadas son de corte de 30 de abril de 2020. Además, disponen de control biométrico.

¿A cuánto ascienden los recursos que serán invertidos en esta transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria y cuál es el porcentaje de gasto adicional que ellos implican en relación con el PIB?

Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la transferencia monetaria no condicionada representa un gasto adicional estimado por un valor de hasta \$628 mil millones de pesos, incluido el costo financiero, que equivale al 0,059% del PIB, adicionales a los recursos que ya han sido empleados para realizar transferencias anteriores. Esos recursos se financiarán con cargo al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- y los discrimina así:

Programa	Transferencia Decreto 659 de 2020	%PIB aproximado
Familias en Acción	\$384.000.000.000	0,036%
Jóvenes en Acción	\$105.000.000.000	0,010%
Colombia Mayor	\$139.922.101.582	0,013%
TOTAL	\$628.922.101.852	0,059%

¿Cuál es el porcentaje de cobertura de la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección

Social al Adulto mayor-Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción, ¿en relación con el universo total de personas de la tercera edad y jóvenes en situación de pobreza, pobreza extrema e indigencia en el país?

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social refirió que en relación con el Programa de Familia en Acción este tiene una cobertura del 69,9% de los potenciales beneficiarios (cubre a 2.325.154 de 3.326.805 personas) y el de Jóvenes en Acción de 38,8% (cubre a 296.222 jóvenes de 763.706 potenciales).

El Ministerio del Trabajo en relación con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor informó que los beneficiarios son 1.703.573, no obstante, de ellos existe 37.510 que se encuentran suspendidos o tienen novedad de retiro y hasta que no aclaren la situación no es posible proceder a la transferencia.

En caso de que exista un déficit de cobertura en la población efectivamente beneficiada por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción y el universo total de personas en condición de pobreza, pobreza extrema o indigencia, ¿cuántos recursos económicos adicionales se requieren para que los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia mayor- y Jóvenes en Acción alcancen a toda la población que lo requiere?

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social informó que en relación con el Programa de Familias en Acción y Jóvenes en Acción existen la totalidad de los recursos económicos requeridos para realizar la transferencia monetaria única y no condicionada prevista en el Decreto 659 de 20209.

El Ministerio del Trabajo en relación con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor destacó que existen 4.031.311 personas adultas mayores que cumplen con los requisitos de edad y puntajes establecidos en el programa, pero solo se cubren 1.703.573 beneficiarios que corresponde al 41,32% de la población que lo requiere. Es decir, quedan por fuera 2.328.31. Asignar 80 mil pesos mensuales a ese número implicaría anualmente un valor de

\$2.235.178 millones de pesos anuales, sin gastos de administración.

Sumados todos los programas con que cuenta el gobierno nacional para atender a las personas en situación de pobreza, pobreza extrema o indigencia ¿cuántas personas se benefician de los programas a los que hace referencia el decreto y cuántas de todos los programas?

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social señaló que “el Programa Familias en Acción tiene un total de 2.649.154 familias beneficiarias, a las cuales se suman 296.222 beneficiarios del programa Jóvenes en Acción”.

El Ministerio del Trabajo en relación con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor refirió que se alcanzará a 1.66.063 beneficiarios que se encuentran activos.

¿Qué mecanismos se encuentran dispuestos para que la sociedad civil conozca la información sobre la disposición y entrega de los recursos previstos en el Decreto 659 de 2020 y ejerza el control ciudadano?

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social explicó que la Resolución 00934 de 14 de mayo de 2020 reguló el trámite de entrega de la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria” y que además se ha dispuesto información en su portal web, línea de WhatsApp, telefónica y de manera presencial en las Direcciones Regionales de Prosperidad Social y puntos de atención de cada ciudad.

El Ministerio del Trabajo en relación con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor destacó que el 90% de los beneficiarios ya se encontraba programado y adicionalmente se cuenta con información pública vía web, redes de programas sociales, atención telefónica.

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

10. El 1º de junio de 2020 la Presidencia de la República, a través de la Secretaría Jurídica, dio

respuesta a lo requerido por esta corporación<sup>10</sup>. Sostuvo que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, a través del Decreto 637 de 2020. Para ello tuvo en cuenta: (i) el crecimiento exponencial, imprevisible e incierto del contagio del COVID-19 en Colombia; y (ii) las afectaciones agravadas de la economía, causadas por la prolongación de las medidas de aislamiento necesarias para prevenir el contagio, lo cual apareja un impacto negativo en el empleo del entretenimiento, comercio y reparación de vehículos, el deterioro del turismo y la aeronáutica, la disminución del Producto Interno Bruto, el desplome abrupto del precio del petróleo, la reducción de las exportaciones y la afectación de las finanzas de las entidades territoriales<sup>11</sup>.

11. Apuntó que era necesaria la adopción de medidas excepcionales para conjurar los efectos de la situación sanitaria, en distintos niveles, uno de ellos el relacionado con la protección de las personas en situación de vulnerabilidad manifiesta -adultos mayores-, jóvenes y familias con escasos recursos económicos <sup>12</sup>, y que con esa finalidad se dictó el Decreto 659 de 2020<sup>13</sup>. Luego, con apoyo en jurisprudencia constitucional, afirmó que el referido decreto, satisface las exigencias formales y materiales que se analizan en este tipo de controles<sup>14</sup>.

12. Enfatizó que estaban cumplidas las exigencias formales pues el reseñado decreto<sup>15</sup>: i) se publicó en el Diario Oficial No. 51.313 del 13 de mayo de 2020 y se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo 637 de 2020 -declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica- y por el término de 30 días calendario, como puede verificarse en el título y la parte motiva; ii) fue suscrito por Presidente de la República y todos los ministros del despacho; iii) se profirió el 13 de mayo de 2020 -dentro de la vigencia del estado de emergencia-; iv) está debidamente motivado y enuncia las razones que justifican su expedición; v) tiene el mismo ámbito de aplicación territorial que el Decreto 637 de 2020 -a todo el territorio nacional- y; vi) cumple con la limitación temporal prevista en el artículo 215 de la Constitución, en el entendido que la única medida tributaria que contiene en su artículo 3 aplica por una vez durante la presente vigencia fiscal, puesto que las transferencias no condicionadas estarán exentas de impuestos y gravámenes financieros, y esas transferencias

ocurren por una vez en el marco del estado de Emergencia.

13. En relación con los presupuestos materiales<sup>16</sup>, advirtió que también se satisfacían, como se sintetiza a continuación:

#### Juicios

##### Argumento

##### Finalidad<sup>17</sup>

Las medidas adoptadas en el Decreto 659 de 2020 se orientan a paliar la crisis económica originada por el COVID-19 específicamente en relación con las personas de mayor vulnerabilidad económica.

##### Conexidad material<sup>18</sup>

Es a partir de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia que se requiere, entre otras medidas, la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en relación con los programas de Familias en Acción- Protección Social al Adulto Mayor y Jóvenes en Acción. Así mismo se requieren adoptar mecanismos para su financiación y eficiencia tributaria.

##### Motivación suficiente<sup>19</sup>

El Decreto incorpora de forma clara y específica las razones que condujeron a la expedición de las medidas relacionadas con las transferencias económicas no condicionadas.

##### Ausencia de Arbitrariedad<sup>20</sup>,

El Decreto 659 de 2020 no suspende ni afecta el núcleo de los derechos fundamentales y libertades, ni interfiere en el funcionamiento de otras ramas del poder público.

##### Intangibilidad

No incorpora medidas que afecten derechos fundamentales intangibles.

## No contradicción específica<sup>21</sup>

El Decreto 659 de 2020 no contraviene la Constitución Política, ni tratados internacionales y tampoco desmejora derechos sociales.

## Incompatibilidad<sup>22</sup>

Las medidas no suspenden, modifican o derogan leyes. Además, en la parte motiva se ponen de presente las razones a partir de las cuales se infiere que la normatividad común es insuficiente para atender la emergencia.

## Necesidad <sup>23</sup>

Fácticamente se requieren las medidas para contrarrestar la reducción de los ingresos económicos de las personas en situación de vulnerabilidad que hacen parte de programas sociales del estado y que no requerirán demostrar el cumplimiento de ningún condicionamiento para acceder a los recursos de los programas. También advierte necesaria la exención en el giro de los recursos para maximizar sus efectos.

En relación con la necesidad jurídica también la estima satisfecha, pues no existe un medio jurídico expedito para adoptar tal determinación, y la modificación legal tardaría, siendo inane para conjurar o paliar los efectos que la crisis que produce la pandemia y por razón de la cual se mantiene el aislamiento obligatorio.

## Proporcionalidad<sup>24</sup>

Las medidas que se adoptan cumplen una finalidad legítima, cual es la protección de grupos sociales vulnerables, a través de la entrega de una transferencia única que les permita acceder a un mínimo vital. Se trata de una medida idónea para conjurar los efectos de la crisis, que no introduce ningún elemento discriminatorio, por el contrario, se constituye como una acción en favor de sectores vulnerables, que no se encuentran dentro del Programa de Ingreso Solidario y que también requieren acceder a recursos, sin condicionamientos.

## No discriminación<sup>25</sup>,

Las medidas contribuyen en la garantía y realización de derechos fundamentales, en procura

del bienestar de la población más afectada por la crisis económica.

#### IV. INTERVENCIONES

15. Se allegaron tres intervenciones que consideran que el Decreto 659 de 2020 reúne los presupuestos formales exigidos en el control de constitucionalidad. En relación con las exigencias materiales, dos de ellas las encuentran cumplidas, por lo que solicitan declarar exequible el Decreto analizado.

16. La otra intervención estima que, si bien en circunstancias de normalidad el monto de las transferencias podría ser suficiente, en la actual coyuntura las personas en situación de vulnerabilidad económica tienen mayor dificultad para acceder a ingresos distintos a los otorgados por el Estado, de tal suerte que los subsidios convergen en la única fuente de subsistencia. Sostiene que por tanto la suma fijada es insuficiente para asumir la totalidad de los costos derivados de la satisfacción de su derecho al mínimo vital, prerrogativa que también debe protegerse para asegurar la eficacia de las políticas dispuestas para combatir la pandemia y proteger la salud pública. Con base en ello, solicita la exequibilidad condicionada del artículo 1°. En ese orden se presentarán dichas exposiciones<sup>26</sup>.

INTERVENCIÓN

SÍNTESIS

SOLICITUD

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional -Universidad Libre de Colombia

El Decreto reúne todos los presupuestos formales y materiales. Sin embargo, el Decreto debió: (i) especificar a qué hace referencia la expresión “no condicionada”, para establecer si se eliminan o suspenden los compromisos y requisitos para acceder a ese beneficio en los respectivos Programas; y (ii) determinar cómo se controla y vigila la asignación y entrega de la transferencia monetaria y no se presente algún tipo de fraude.

Exequible

Yazmín Andrea Camilo Loaiza y Daniela Camacho Biojón

El Decreto es constitucional, pues cumple los requisitos formales y materiales. La transferencia monetaria materializa los principios y fines del Estado Social de Derecho. La transferencia es necesaria porque los efectos de la Emergencia impactan especialmente a la población más vulnerable que, debido al confinamiento preventivo obligatorio, ven afectados sus ingresos y su derecho fundamental al mínimo vital.

Exequible

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- y Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia

De conformidad con los estándares que el Derecho Internacional de los Derechos humanos y esta Corte han establecido para la garantía del derecho al mínimo vital, dentro del fin constitucional propuesto en el Decreto 659 de 2020 el Estado debe establecer una suma de dinero que sea suficiente para que los beneficiarios puedan solventar los gastos de alimentación adecuada, vivienda digna y acceso a servicios públicos domiciliarios, al menos, durante el tiempo de la emergencia sanitaria.

El condicionamiento consiste en que el monto y la cobertura del ingreso establecida debe

garantizar el derecho al mínimo vital, de manera que, todas las personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica puedan cubrir los gastos de alimentación adecuada, vivienda digna, acceso a servicios públicos, y al acceso a internet, al menos, durante las medidas de aislamiento adoptadas en el marco del estado de emergencia sanitaria.

Exequibilidad condicionada del artículo 1°

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

17. El Procurador General de la Nación pidió declarar la constitucionalidad del Decreto 659 de 2020 y “exhortar al Gobierno Nacional para que aplique un enfoque diferencial en el marco de los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción que garantice la identificación de necesidades especiales de las comunidades étnicas del país en la entrega de las ayudas económicas y en el proceso de inscripción a los programas sociales”.

18. Puntualmente, en relación con las exigencias formales señaló que i) se satisface el requisito de suscripción pues cuenta con la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; ii) se cumple el requisito de motivación en tanto se advierte por qué se requería la entrega de una transferencia monetaria no condicionada para los beneficiarios de programas sociales para hacer frente a la crisis generada por el COVID-19; iii) se cumple el requisito de temporalidad dado que se dictó el 13 de mayo de 2020 en vigencia de la emergencia declarada por el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 con duración de 30 días.

19. Sobre la exención tributaria prevista en el Decreto 659 de 2020 esgrimió que no supera el término que indica la Ley 137 de 1994, pues solo está prevista por una sola vez. Por

último, dijo que, aun cuando no se trata de una exigencia formal, está acreditado que el reseñado Decreto 659 se remitió al día siguiente de su expedición, es decir como lo indica el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política.

20. Argumentó que estaban cumplidos los presupuestos materiales. Los juicios de finalidad y conexidad material se satisfacían en tanto el Decreto tiene como objetivo ampliar la cobertura, eficacia e inmediatez a los programas sociales asistenciales, permitiendo de grupos vulnerables accedan a recursos económicos que les permitan paliar la crisis derivada por la pandemia por COVID 19.

21. Sobre los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad explicó que el Decreto no afecta el núcleo esencial de los derechos ni impone restricciones a prerrogativas de carácter intangible, “pues se trata de la ampliación de medidas económicas que tienen como pretensión garantizar el mínimo vital de las familias para acceder a bienes y servicios de primera necesidad”. Bajo esa óptica, las medidas tampoco “limitan o restringen el catálogo de derechos intangibles del artículo 4º de la Ley 137 de 1994”, ni afectan el grupo de prohibiciones particulares para los estados de emergencia. Esto último, a fuerza de que no contienen una contradicción específica con la Carta Política y los tratados que integran el bloque de constitucionalidad.

22. En relación con el juicio de motivación suficiente acotó que la exposición del Decreto 659 de 2020 es clara sobre el impacto del COVID - 19 en las familias y sobre la perentoriedad del apoyo que requieren, que se traduce en ampliar los beneficios sociales. De acuerdo con lo señalado por el Gobierno Nacional esto supone que las medidas alcanzaran a 2.649.154 familias beneficiarias del Programa Familias en Acción que recibirían \$145.000 cada una; 296.222 personas pertenecientes a Jóvenes en Acción quienes reciben un subsidio de \$356.000 y 1.666.063 adultos mayores, beneficiarios del Programa Colombia Mayor que reciben \$80.000.

23. Refirió que los tres programas sociales en los que se previó una entrega adicional y única de un valor económico buscan compensar la pérdida de ingresos de hogares vulnerables, y alivianar el impacto que esto produce, a través del traslado de recursos pues “tienen como objetivo generar recursos económicos a los hogares y población en situación de pobreza”, y que esto queda explícito en el Decreto 659 de 2020, por lo que estimó cumplida la exigencia.

24. Aludió a que el juicio de no contradicción específica también se supera pues las medidas del decreto bajo análisis no contradicen la Constitución Política, ni los tratados internacionales, menos lo dispuesto en los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 137 de 1994. Por el contrario, acotó que la jurisprudencia constitucional ha considerado válidas las transferencias monetarias, a título gratuito, a favor de terceros cuando se satisfacen principios superiores y se desarrollan los deberes y finalidades sociales del Estado.

25. En lo que tiene que ver con el juicio de incompatibilidad adujo que el Decreto 659 de 2020 mantuvo la suspensión del artículo 7 de la Ley 1532 de 2012, que incorporó el Decreto 563 de 2020, relacionada con el condicionamiento de la entrega de subsidios al Programa de Familias en Acción, lo que en su criterio se encuentra claramente justificado, dado que no es posible exigir la satisfacción de unos deberes de corresponsabilidad, muchos de los cuales son incompatibles con el aislamiento obligatorio y que por ende las medidas son claramente constitucionales.

26. Para advertir satisfecho el juicio de proporcionalidad aseguró que el Decreto 659 de 2020 busca garantizar a las personas vulnerables en el contexto de aislamiento social recursos económicos para poderle hacer frente. Sobre la exención prevista alude a que, si bien la regla general es la de tributar, en este caso es admisible pues se aspira a que se utilicen todos los recursos en los programas sociales, lo que amplía su beneficio.

27. En lo relativo al juicio de no discriminación esgrimió que el Decreto 659 de 2020 no incorpora criterios discriminatorios. Precisó que la transferencia monetaria adicional en favor de los beneficiarios de los programas sociales está justificada en su alta situación de vulnerabilidad socioeconómica, y que el Programa de Ingreso Solidario cubre un porcentaje importante del restante de la población en condición de pobreza.

28. Llamó finalmente la atención sobre un exhorto para adoptar un enfoque diferencial en la entrega de estas transferencias monetarias no condicionadas a miembros de comunidades étnicas para quienes existe mayor afectación porque padecen con más intensidad la pandemia, ante las dificultades geográficas, sumadas a la carencia de recursos, que agravan el acceso a bienes y servicios, como la salud, lo cual está documentado. Se remitió a la Resolución N°1 de 10 de abril de 2020 de la CIDH en la que se enfatizó sobre la urgencia de proteger a grupos históricamente marginados, especialmente las comunidades étnicas que, además, tienen necesidades especiales.

## VI. CONSIDERACIONES

### Competencia

29. La Corte Constitucional es competente para juzgar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 659 de 2020, de acuerdo con lo señalado en el artículo 215 y 241 numeral 7 de la Constitución Política, así como de lo indicado en la Ley 137 de 1994.

### Asunto por resolver y metodología de la decisión

30. El Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 declaró el segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días. Esta Corte en sentencia C-307 de 12 de agosto de 2020 lo encontró ajustado a la Constitución, por satisfacer las exigencias formales y materiales.

31. En desarrollo de la segunda declaratoria se dictó el Decreto Legislativo 659 de 2020 el cual prevé la entrega a los beneficiarios de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción, de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a la que reciben, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, y sin ningún tipo de gravamen de las operaciones financieras que las originen.

32. Los intervinientes y el Procurador General de la Nación pidieron declarar la constitucionalidad de las medidas, por considerar satisfechas las exigencias formales y materiales. No obstante, en relación con estas últimas uno de los intervinientes pidió condicionar el artículo 1º con la finalidad de que la transferencia monetaria se ajustara al concepto de mínimo vital. La Vista Fiscal por su parte, solicitó exhortar al Congreso de la República para incorporar un enfoque étnico diferencial en el otorgamiento de los subsidios.

33. En ese orden y dada la naturaleza del Decreto Legislativo 659 de 2020, corresponde a la Sala Plena realizar un control automático, integral y definitivo a fin de establecer si cumple con las condiciones formales y materiales de validez establecidas en la Constitución y en la regulación estatutaria.

34. Para llevar a cabo este examen se reiterarán las reglas jurisprudenciales que contienen la (i) caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica; también las que se refieren al (ii) alcance del control judicial. A continuación, se hará una breve exposición sobre (iii) el papel de los

programas sociales de transferencias económicas para afrontar la crisis generada por la pandemia y (iv) finalmente, se revisará la constitucionalidad del Decreto Legislativo 659 de 2020, en su aspecto (v) formal y (vi) material.

35. 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 659 de 2020 se mencionarán los aspectos básicos del precedente sobre la materia.

36. 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.

37. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. Así, la Carta Política establece un complejo sistema de controles que guardan directa relación con “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”<sup>28</sup>. Sobre el particular la Corte ha advertido que “(...) el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”<sup>29</sup>.

38. 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-30, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial<sup>31</sup>.

39. 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.

40. Así mismo en la Carta Política se 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.

41. 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 cuando 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.

42. 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 transcurso 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”<sup>32</sup>. 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”<sup>33</sup>.

43. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos<sup>34</sup>; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica<sup>35</sup>; iii) desastres naturales<sup>36</sup>; iv) la revaluación del peso frente al dólar<sup>37</sup>; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito<sup>38</sup>; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público<sup>39</sup>; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud<sup>40</sup>; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela<sup>41</sup>.

44. 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.

45. 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.

1. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ambiental<sup>42</sup> (Reiteración jurisprudencial)

## 1. Consideraciones generales

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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 decisonal de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

51. El juicio de finalidad<sup>43</sup> está previsto por el artículo 10 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE)<sup>44</sup>. 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<sup>45</sup>.

52. El juicio de conexidad material<sup>46</sup> está previsto en los artículos 215 de la Constitución<sup>47</sup> y 47 de la LEEE<sup>48</sup>. 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<sup>49</sup> 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<sup>50</sup>.

53. El juicio de motivación suficiente<sup>51</sup> 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<sup>52</sup>. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas<sup>53</sup>, 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”<sup>54</sup>.

54. El juicio de ausencia de arbitrariedad<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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<sup>57</sup>; (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<sup>58</sup>.

55. El juicio de intangibilidad<sup>59</sup> 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.

56. El juicio de no contradicción específica<sup>60</sup> 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.

57. El juicio de incompatibilidad<sup>61</sup>, 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.

58. El juicio de necesidad<sup>62</sup>, 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.

59. El juicio de proporcionalidad<sup>63</sup>, 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.

60. El juicio de no discriminación<sup>64</sup>, el cual encuentra su fundamento en el artículo 14 de la LEEE<sup>65</sup>, 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<sup>66</sup>. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados<sup>67</sup>.

61. En suma, la facultad del Gobierno nacional para dictar 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”<sup>68</sup>.

1. El papel de los programas sociales de transferencias económicas para afrontar la crisis generada por la pandemia

62. Con ocasión de la pandemia mundial por COVID-19 distintos organismos internacionales han advertido sobre los efectos devastadores que produce en todos los niveles. Particularmente han enfatizado las dificultades adicionales que ahora implica superar las brechas de desigualdad existentes y de alcanzar los objetivos del milenio, relacionados, entre otros, con la erradicación de la pobreza multidimensional; por ello han hecho un llamado a que los Estados adopten medidas urgentes, en tanto es evidente que la crisis no solo impedirá la movilidad social de los ciudadanos, sino que impulsará a muchos a estar por debajo de la línea de pobreza.

63. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana<sup>69</sup> de Derechos Humanos, así como organismos del Sistema Universal de Naciones Unidas, con ocasión de la pandemia mundial por COVID 19, han proferido resoluciones y declaraciones señalando los riesgos que existen para el disfrute de los derechos humanos de todas las personas. Los organismos interamericanos y organismos continentales como la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo han explicado que la emergencia sanitaria tiene efectos diferenciados en las personas, especialmente en lo que tiene que ver con el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y que es urgente crear o ampliar los mecanismos de cobertura social.

64. La CIDH<sup>70</sup> ha explicado que, dado que la economía regional presenta un altísimo nivel de informalidad laboral, las medidas de confinamiento y distanciamiento social impactan negativamente el acceso a los recursos económicos de las personas más vulnerables. De manera que ha exhortado a los Estados a adoptar “de manera inmediata e interseccional, política[s] o medida[s] estatal dirigida[s] a enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen.” Puntualmente, en relación con los derechos sociales deberán implementar

medidas “para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico.”

65. Desde hace décadas varios países del hemisferio han desarrollado e implementado programas de transferencias monetarias condicionadas con el fin de garantizar un acceso mínimo a recursos económicos a las personas más vulnerables<sup>71</sup>. Dichos programas a la par que otorgan apoyo financiero incentivan la realización de determinadas actividades que se estiman socialmente útiles (condicionamientos), como la escolarización de niños y niñas, la educación media, el autocuidado, entre otros, todo ello enmarcado el disfrute de los derechos sociales de las personas en condición de vulnerabilidad.

66. Se focalizan en grupos vulnerables, como las personas en condición de pobreza o indigencia, poblaciones étnicamente diferenciadas y aspiran a crear condiciones permanentes para la inclusión social a partir del fortalecimiento de las responsabilidades estatales<sup>72</sup>. Han resultado ser mecanismos de protección social valiosos en tiempos de normalidad, y centrales en el desarrollo de la política social para afrontar la crisis generada por el COVID-19 en Latinoamérica, como se explicará.

67. En efecto, la CEPAL ha señalado que los Estados han optado por crear, modificar o reforzar sus programas de transferencias monetarias, con el fin de alcanzar mayor cobertura y para ello también han considerado eliminar transitoriamente los condicionamientos previstos para su concesión, pues algunas de las responsabilidades que imponen los programas son de difícil o imposible cumplimiento en el marco de los confinamientos.

68. De tal manera ha documentado que “Las principales medidas han sido la entrega de alimentos y la creación de nuevas transferencias monetarias (un 33% y un 27% del total de las medidas adoptadas, respectivamente). A este tipo de medidas, le siguen en frecuencia la suspensión del pago de servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet) y el aumento

del monto de las transferencias monetarias existentes (un 19% y un 13%, respectivamente)” y ha remarcado que la suspensión de las condicionalidades es usual en todo el continente pues muchas familias se ven imposibilitadas materialmente de cumplirlas<sup>73</sup>.

69. Varios países de la región, sobre todo los más afectados por la crisis, dada su tasa de contagio y letalidad, han utilizado los programas sociales de transferencias monetarias con un denominador común: la existencia de un elevado número de personas en situación de vulnerabilidad, recursos económicos limitados y la dificultad de poder gestionar o controlar el cumplimiento de los condicionamientos de los programas, dada las propias dificultades que el Estado tiene de operar administrativamente. Se traen a colación algunos, para advertir sobre las estrategias comunes y transversales de la política pública, que es útil al momento de evaluar el contenido del Decreto, específicamente las medidas que optan por asignar recursos adicionales a los programas sociales y eliminar sus condicionamientos.

70. En México, los programas sociales condicionados iniciaron en 1997 con PROGRESA<sup>74</sup>, con la finalidad de mejorar el ingreso y bienestar de las familias en condición de pobreza. La idea de no conceder únicamente subsidios, sino que estos fueran acompañados de la realización de acciones para potenciar el beneficio social dio resultados y así lo demostraron los indicadores que elevaron los porcentajes de superación de la pobreza. Desde el año 2004 se le denomina OPORTUNIDADES<sup>75</sup> en él se apoya monetariamente para mejorar la cantidad y diversidad de la dieta, impulsar acciones de promoción de la salud y acceso, otorgamiento de becas para incentivar la permanencia y el avance escolar y la articulación de la oferta de programas que promuevan la inclusión productiva, laboral, financiera y social de los beneficiarios.

71. Las corresponsabilidades de salud son: el registro en la unidad de salud, la asistencia de todos los integrantes del hogar a las citas programadas de salud y la participación en las acciones educativas para el autocuidado de la salud. A diferencia de la mayoría de los programas en los que las corresponsabilidades de salud solo aplican a los niños pequeños y a

las mujeres embarazadas o en lactancia; allí todos los miembros del hogar tienen corresponsabilidades de salud. En relación con el derecho a la educación, las corresponsabilidades son: inscribir a los niños y jóvenes de hasta 21 años a la escuela y apoyarlos para que asistan a las clases regularmente. Para cumplir con las corresponsabilidades, el becario no puede tener cuatro o más faltas injustificadas durante el mes. Si el becario acumula tres meses de suspensión o 12 faltas injustificadas en un mismo ciclo escolar, se suspenden sus apoyos educativos por el resto del ciclo.

72. Los apoyos en los hogares pueden ser suspendidos por incumplimiento de corresponsabilidades o de los criterios de elegibilidad. Dentro de esta clasificación, y dependiendo de la causa concreta, los pagos pueden suspenderse de forma total o parcial, y la suspensión puede ser temporal o definitiva. Para afrontar la crisis generada por la pandemia de COVID-19, dichos programas se utilizan para contener los efectos en las poblaciones más afectadas, con la entrega de recursos adicionales y se han creado otros programas para apoyar a las personas de Ciudad de México que perdieron sus empleos<sup>76</sup> y a los trabajadores informales<sup>77</sup>.

73. De otro lado en Ecuador<sup>78</sup> existe desde 1998 el Bono Solidario y que hoy se ha transformado en Bono de Desarrollo Humano, también dirigido a familias en situación de pobreza extrema que busca garantizar un nivel mínimo de consumo y promover que inviertan en la educación y salud de los menores de 18 años. Inició como una manera de compensar a las familias más pobres ante la supresión de los subsidios de gas y de electricidad y se transformó en un apoyo monetario mensual de \$50 USD por familia. También existe la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad. Tras la pandemia se creó el Bono de Protección Familiar por Emergencia, dirigidos a aquellos que carezcan de seguro social, demuestren ingresos inferiores al salario mínimo y se encuentren afiliados al seguro campesino<sup>79</sup>. Se trata de una sola transferencia, no sujeta a condicionamientos.

74. En Brasil, desde el año 2004, existe el programa de Bolsa Familia (PBF). Se trata de una herramienta de transferencias monetarias condicionadas de cobertura nacional cuya finalidad, como las experiencias restantes, es apoyar a las familias en situación de pobreza o extrema pobreza y facilitar el acceso a los servicios de educación y salud<sup>80</sup>. En el año 2011, fue complementado con el sistema Plan Brasil Sin Miseria para erradicar la extrema pobreza, dirigido a grupos familiares con ingresos mensuales menores a 45 dólares. La información para identificarlas se obtiene a través de una encuesta estatal que permite medir el grado de vulnerabilidad.

75. Allí existen criterios de priorización, entre los que están las familias pertenecientes a comunidades de afro-brasileros, indígenas, quienes obtienen sus ingresos del reciclaje de basura o grupos familiares en los que se ha identificado tanto trabajo infantil como situaciones análogas a esclavitud moderna. Ellos tienen acceso garantizado independientemente de si se ha alcanzado o no el límite previsto en cada región. Para asignar los cupos restantes, se tienen en cuenta las familias con menor ingreso mensual por persona, y cuando se presenta paridad de ingreso se opta por aquellos con mayor número de niños y adolescentes menores de 18 años. Los núcleos familiares excluidos e incluidos tienen el derecho y el deber de mantener actualizada la información socioeconómica ante las autoridades estatales, pues el objetivo de la recertificación es mantener el programa focalizado en las familias pobres.

76. Uno de los aspectos esenciales de las transferencias económicas, como se ha indicado, es que se exigen corresponsabilidades, entre ellas, compromisos en el área de la salud y la educación. Las familias beneficiarias con niños menores a 7 años deben garantizar que accederán a los servicios públicos de salud en materia de vacunación y pediatría. En el caso de las familias donde hay mujeres embarazadas, se debe cumplir con los controles prenatales y con la orientación para lactancia. En relación con el ejercicio del derecho a la educación, se comprometen a que los niños y adolescentes de los núcleos familiares asistan a la escuela regularmente. Así mismo mantener actualizada su información. De incumplir alguno de tales condicionamientos, o de advertir que los ingresos superan los establecidos

para estar por encima de la línea de pobreza, son excluidos. Esto tiene un objetivo, contar con indicadores reales que permitan medir acciones de bienestar e impulsar a las familias a salir de la pobreza.

77. Según los datos del año 2015, el programa llegaba a más de 13.827.000 de familias que equivale a un 25% de la población del país. En el escenario de la pandemia, se anunció un aumento de 1,2 millones de usuarios del programa Bolsa Familia<sup>81</sup>. Para complementarlo, el Congreso aprobó el “bono de emergencia” el cual consiste en una transferencia económica para trabajadores independientes o informales cuyos ingresos per cápita mensuales sean inferiores a la mitad de un salario mínimo y cuyo ingreso familiar no supere tres salarios mínimos, cuenten más de 18 años, carezcan de empleo y no accedan a otro beneficio social, ni a seguro de desempleo o pensión. El bono es de 600 reales mensuales por persona (117 dólares), pagaderos por un periodo de tres meses y restringido a un máximo de dos personas de una misma familia. Asimismo, las mujeres trabajadoras informales y madres de familia tienen derecho a 1.200 reales al mes (232 dólares). Todo ello con la finalidad de ampliar la cobertura. En este último caso no se introdujeron condicionamientos.

78. Por su parte Chile también contaba, desde el año 2012, con programas de transferencias condicionadas, creadas en la ley de Ingreso Ético Familiar<sup>82</sup> (IEF), para familias en condición de pobreza extrema, además de un subsidio de empleo de la mujer<sup>83</sup>. A través de un Subsistema de Seguridades y Oportunidades que incluye acompañamiento y transferencias monetarias condicionadas a las familias y personas en situación de pobreza extrema (cuyo ingreso per cápita sea insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias) y aquellas en situación de especial vulnerabilidad incluyendo: (i) mayores de 65 años que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad y viven solos o acompañados solo por una persona; (ii) personas en situación de calle; (iii) menores de edad cuyo padre, madre o tutor se encuentra privado de libertad reciben las transferencias. De igual manera, otros factores de vulnerabilidad que pueden dar prioridad de acceso a familias o personas son presencia de mujeres embarazadas, lactantes o niños pequeños y estudiantes (0 a 8 años); y la presencia de personas mayores o con discapacidad que limita la posibilidad de trabajar.

79. En el Ingreso Ético Familiar (IEF) se verifica el cumplimiento de las corresponsabilidades de educación y de salud aprovechando los instrumentos que las instituciones de salud y educación utilizan para dar seguimiento a la asistencia a los controles médicos y a la escuela. El programa tiene varias modalidades y diferentes condicionalidades. El denominado Plan Dignidad requiere que las familias asistan a las sesiones de acompañamiento para no ser excluidos del programa. A través de este plan se hacen transferencias de durante un periodo máximo de 24 meses. El Plan Pilar se dirige a familias con niños y adolescentes menores a 18 años y el “bono de graduación” se reconoce a quienes tienen más de 24 años, pertenecen a familias que tienen apoyo psicosocial y obtienen una licencia de enseñanza media en una institución reconocida por el Ministerio de Educación. El bono se entrega una sola vez y asciende a \$50.000 pesos chilenos. Para el año 2015, el programa tenía una cobertura de 137.000 familias, y alcanzaba a 549.000 personas, con un presupuesto anual de cerca de 360 millones de dólares anuales<sup>84</sup>.

80. En el contexto de la pandemia por COVID-19, Chile profundizó la política de Ingreso Ético Familiar y a través de una ley del Congreso<sup>85</sup> creó, adicionalmente, un bono de apoyo familiar y el Ingreso Familiar de Emergencia<sup>86</sup>, que corresponde a cuatro aportes extraordinarios para hogares que se encuentren en los registros sociales sin que ninguno de sus integrantes perciba ingresos<sup>87</sup> y sin sujetarlo al cumplimiento de condicionalidades.

81. De otro lado en el Perú existe desde el año 2005 el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos<sup>88</sup> encargado de transferencias monetarias condicionadas dirigido a las familias que viven en situación de pobreza. Otorga incentivos monetarios a los hogares que cuentan con al menos un miembro objetivo: gestante o niño/adolescente hasta que culmine la educación secundaria o cumpla 19 años (lo que ocurra primero), para facilitar que estos accedan y utilicen servicios de salud y educación. Salvo excepciones, los hogares elegibles deben contar con una clasificación gubernamental que evidencie su situación de pobreza y pobreza extrema y residir en un distrito que presente una incidencia de pobreza superior al 40%. La permanencia es condicionada a la satisfacción de los requisitos de acceso

y al cumplimiento de compromisos a nivel de salud y educación de los miembros del núcleo familiar.

82. En el contexto de la pandemia se aprobó que el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS que anticipó el pago de las transferencias monetarias. También se aprobó la creación del Programa de Bonos para independientes<sup>89</sup> y el Bono “Yo me quedo en casa”<sup>90</sup>. El primero dirigido a trabajadores independientes afectados económicamente por la emergencia nacional por el coronavirus COVID-19. Las exigencias son: (i) pertenecer a un hogar calificado como “NO POBRE”, según el sistema estatal de información previsto para esa finalidad. Estar en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria de acuerdo con el Ministerio de Salud; (ii) no ser beneficiario del Programa Juntos y de otros programas sociales del Estado; (iii) no encontrarse registrado como trabajador del sector público o privado; y (iv) generar ingresos por familia inferiores a 1,200 soles.

83. Por su parte, el Bono “Yo me quedo en casa”<sup>91</sup>, es adicional al programa Juntos y tiene como objetivo permitir que las familias más vulnerables y en extrema pobreza puedan cumplir la cuarentena obligatoria y el distanciamiento social. El mismo es un aporte adicional de 380 soles para hogares en condición de pobreza o pobreza extrema, que se encuentran en los ámbitos geográficos con mayor riesgo sanitario durante el estado de emergencia por el coronavirus (COVID-19).

84. En Argentina, desde el año 2009, se implementó el programa de Asignación Universal por Hijo para Protección social<sup>92</sup> que tiene el objetivo mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes. A partir de mayo del 2011, a dicha asignación se le suma la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social, que contribuye a la disminución de la mortalidad infantil en menores de 1 año y a mejorar la calidad del proceso de embarazo, parto y puerperio de las mujeres. En 2015 inicia la Ayuda Escolar Anual, que se entrega por cada hijo en edad escolar. Los extranjeros residentes en el territorio argentino pueden optar a los beneficios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) acreditando un

mínimo de tres años de residencia definitiva en el país. Le corresponde al padre o la madre que viva con los menores y esté: (i) desempleado; (ii) sea trabajador informal sin aportes a la seguridad social; (iii) trabajador o trabajadora del servicio doméstico; (iv) o inscrita en programas de acceso al trabajo.

85. El Decreto 1602 de 2009, norma que estableció el sistema, señala que el padre y la madre de los menores que permiten recibir la Asignación deben acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio hasta niños y niñas de 4 años, y desde los 5 años de edad y hasta los 18 años, además deben garantizar que asistan a la Escuela. Sin el cumplimiento de estos requisitos el beneficio se pierde.

86. En el contexto por la pandemia por COVID-19, se incrementaron los recursos para los comedores escolares y comunitarios, se asignó un bono extraordinario para jubilados, pensionados, titulares de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Universal por Embarazo<sup>93</sup>. Así mismo a través del Decreto 310 de 2020<sup>94</sup>, se creó el Ingreso Familiar de Emergencia, entendido como una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional, cuyo objetivo es compensar la pérdida o disminución de ingresos de personas afectadas por la emergencia declarada por la pandemia de coronavirus. Lo pueden cobrar, argentinos nativos o naturalizados y residentes con residencia legal en el país de 2 años o más; tener entre 18 y 65 años; el grupo familiar no puede tener ingresos<sup>95</sup>, estar en condición de desempleo, o trabajar en la economía informal, encontrarse inscritos en los niveles más bajos de la tributación, y también acceden las trabajadoras de servicio doméstico.

## 1. Los programas sociales de transferencias económicas condicionadas en Colombia

87. Las políticas públicas para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia, desde hace casi tres décadas han utilizado los programas de transferencias económicas

condicionadas, como un mecanismo que ha obtenido resultados importantes en la nutrición y la educación. El primero que se creó como componente de protección social y que se incorporó en el sistema general de seguridad social, fue el del apoyo a los ancianos en condición de indigencia, que vendría luego a ser desarrollado por el Ministerio del Trabajo. De otro lado los programas de Familias en Acción y de Jóvenes en Acción que, dirigidos también desde el sector Ejecutivo, han buscado generar acciones positivas en favor de sectores de la población con alto grado de vulnerabilidad. A continuación, se indicarán los elementos más relevantes de su composición y funcionamiento, para efectos de comprender el alcance de las medidas que propone el Decreto 659 de 2020 objeto de análisis.

#### 2.4.1. Programa de Protección Adulto Mayor. Colombia Mayor

88. La seguridad social tiene por finalidad proteger las distintas contingencias de la vida social, aun cuando las facetas que son más conocidas se refieren a las de la protección para la vejez, la salud, la maternidad, el desempleo y la recreación, también está la de cubrir a sectores vulnerables que no tienen acceso a trabajo, y que han alcanzado la vejez sin condiciones dignas de subsistencia. Por ello la Ley 100 de 1993 que organiza el sistema general de seguridad social previó los “servicios sociales complementarios” dentro de los que se cuenta el dar amparo a los adultos mayores que están en situación de indigencia o de extrema pobreza.

90. Se trata de personas que viven solas y sus ingresos mensuales no superan medio salario mínimo o viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo mensual vigente, o residan en un centro de Bienestar del Adulto Mayor, o asisten como usuarios al centro diurno.

91. Los giros se realizan el entre el penúltimo día hábil de cada mes y se termina el día decimo hábil después del inicio. Simultáneamente, en forma mensual y diez días antes de iniciar los pagos, se publica en la página del Fondo de Solidaridad Pensional, las fechas de inicio y finalización del periodo de pago del Subsidio. A través de redes sociales se envían mensajes destinados a los beneficiarios de Programa.

92. De acuerdo con el Conpes Social 105, el programa debe mantener la sostenibilidad financiera y su correspondencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo: “[e]n consecuencia, existe un alto número de personas adultas mayores que cumplen los requisitos de ingreso para ser beneficiarios del programa, pero que, por las limitaciones de tipo fiscal referidas, sus posibilidades de ingreso no son inmediatas.”<sup>100</sup>

93. Para que una persona pueda ser beneficiaria del programa, debe presentar una solicitud ante la Secretaría de Inclusión Social del municipio, acompañada de copia del documento de identidad y del carné del Sisbén. Con esta información se forma una base de datos de potenciales beneficiarios. Entre las personas identificadas en la base de datos, cada entidad territorial (municipios) prioriza un número de beneficiarios.

94. El artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016 fijó los criterios para priorizar a personas a partir de la aplicación de enfoques diferenciales, puntualmente, personas en condición de discapacidad física o mental, o si el beneficiario tiene personas a cargo, raizales. Estos se tienen en cuenta a través de puntuación que determina el grado de vulnerabilidad que presenta cada aspirante.

95. En el contexto de la pandemia, se aprobó la Resolución 852 de 2020, en la que el Ministerio del Trabajo adoptó medidas especiales con ocasión de la emergencia por Covid-19. Puntualmente, determinó que todas las personas mayores de 70 años de cada municipio serían priorizadas. De igual manera que, con base en el listado de priorización de cada uno de los municipios, de manera excepcional y durante el tiempo que dure la Emergencia

Económica, Social y Ecológica, el administrador del programa debía ocupar los cupos vacíos que actualmente tenga cada municipio, dando prioridad de ingreso a los adultos mayores de 70 años. Igualmente se determinó que cuando en un municipio no existan personas de 70 años o más, la priorización será responsabilidad de las entidades territoriales.

96. De acuerdo con los datos allegados al trámite el programa de Colombia Mayor tiene una cobertura de 1.703.573 personas, pero de acuerdo con la información reportada por el SISBEN con corte a febrero de 2020, existen 4.031.311 personas adultas mayores que cumplen los requisitos de edad y puntajes establecidos para el programa Colombia Mayor. Es decir, tiene una cobertura de 42.24% del total que potencialmente tendría derecho.

97. En términos del Ministerio del Trabajo existe un “déficit de 2.328.311 potenciales beneficiarios no cubiertos por el programa y teniendo en cuenta el estimado de potenciales beneficiarios 2.328.311, se requeriría aproximadamente de \$186.264 millones de pesos mensuales, para cubrir un mes de subsidio del Programa Colombia, (sic) considerando que el valor definido para el programa es de \$80.000 mensuales, que anualmente representarían \$2.235.178 millones de pesos sin incluir gastos de administración y operación, actualmente el presupuesto anual asignado al programa Colombia Mayor para pago exclusivamente de subsidios es de \$1.598.366 millones de pesos”<sup>101</sup>.

#### 2.4.2. Familias en Acción

98. El programa de Familias en Acción es manejado por el Departamento para la Prosperidad Social. Entrega un apoyo económico a todas las familias pobres y en condición de pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes. El incentivo económico condicionado busca complementar ingresos económicos y de esa manera contribuir la superación a la pobreza y pobreza extrema y la prevención del embarazo adolescente<sup>102</sup>, el fomento del talento humano, la formación de competencias ciudadanas y comunitarias y para ello otorga un

apoyo monetario a cambio del cuidado de niños y niñas de la primera infancia entre los que está la asistencia a los controles de crecimiento, permanencia escolar, acceso a programas de educación superior y formación para el trabajo y de derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, y educación financiera.

99. Las leyes 1532 de 2012 y 1948 de 2019 prescriben que el programa va dirigido a las familias: (i) en situación de pobreza y pobreza extrema; (ii) víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema.; (iii) indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa; (iv) afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa. Establece mecanismos internos para hacer seguimiento a las familias que incumplen de manera reiterada con los condicionamientos del apoyo monetario, esto con el objeto de verificar las causas de tales incumplimientos, que acciones de mitigación y corrección deben llevarse a cabo.

100. Para la identificación de los núcleos familiares, el Gobierno Nacional cuenta con información obtenida del SISBEN, la Red UNIDOS, el Registro Único de Víctimas - RUV, y los Censos Indígenas avalados por las autoridades indígenas. Además de esto, se hacen convocatorias abiertas y generales para que familias presenten solicitudes de inclusión en el programa. Conforme a la información a portada por el Gobierno Nacional, se presentan los datos de las familias beneficiadas por el programa y la fuente de su focalización:

Desplazados

Indígenas

Sisbén

Red UNIDOS

Total

Número de familias beneficiadas

126.883

1.106.527

540.584

2.649.154

101. El artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 señala que, las entidades administradoras<sup>103</sup> de las bases de datos para la focalización son responsables de la veracidad de la información. Por su parte, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es responsable de la coordinación de la focalización poblacional; recibir y compartir las bases de datos de focalización; ajustar y cargar las bases de datos en el Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA), definir, en coordinación con el DNP, los puntos de corte del SISBEN, por área geográfica, para la identificación de las familias en situación de pobreza extrema y pobreza, potenciales de participar en el Programa; y seleccionar a las familias que se benefician del Programa, según puntos de corte y criterios, en cada uno de los municipios, distritos, corregimientos departamentales, resguardos y cabildos indígenas.

102. El programa Familias en Acción tiene una cobertura del 69,9% sobre el total de familias potenciales en situación de pobreza y pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes. En efecto, según la información pública, existen, con corte febrero 2020, un total de 3.326.805 familias potencialmente beneficiarias del programa, de las cuales, 2.325.154 reciben el

aporte.

### 2.4.3. Jóvenes en Acción

103. Jóvenes en acción es un programa que apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, con la entrega de transferencias para que puedan continuar sus estudios universitarios. Los jóvenes potencialmente participantes deben ser bachilleres entre 14 y 28 años, que no cuenten con título profesional y que además se encuentren en por lo menos uno de los siguientes listados poblacionales: (i) registro administrativo del programa familias en acción; (ii) red para la superación de la pobreza extrema (Unidos); (iii) Sisben III; (iv) Registro único de Víctimas (RUV); (v) listados censales indígenas, y (vi) listados censales del ICBF.

104. Una vez el potencial participante del Programa reúna los anteriores requisitos, debe adelantar su proceso de formación en cualquier centro del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, o en la Instituciones de Educación Superior que han suscrito convenio con Prosperidad Social para el funcionamiento del Programa. Una vez matriculado en un programa de educación superior, debe realizar los procesos de registro ante el Programa Jóvenes en Acción, y al ser reportado por las instituciones educativas que han suscrito convenio con la Entidad, para la ejecución del Programa Jóvenes en Acción, se otorga la inscripción.

105. Conforme a la información allegada al proceso de constitucionalidad por el Gobierno Nacional, actualmente el programa Jóvenes en Acción alcanza a 296.222 beneficiarios, identificados de la siguiente manera:

Desplazados

ICBF

INDIGENAS

SISBEN

UNIDOS

TOTAL

Atendidos

48.747

638

6.275

226.823

13.739

296.222

106. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene estimado que con la actual transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, por valor de \$356.000, se benefician 296.222 participantes del programa Jóvenes en Acción, mediante giro bancario.

107. De acuerdo con la información de la Gran Encuesta de Hogares de 2018, y con base en la información del total de beneficiarios de la transferencia monetaria no condicionada, se establece que este programa llegó a una cobertura del 38,8% del total de jóvenes entre 16 y 24 años en condición de pobreza y pobreza extrema. Lo anterior, bajo el entendido que se calcula que el total de potenciales beneficiarios son 763.706.

109. A partir de las consideraciones presentadas en los acápites anteriores, pasa la Corte a examinar el Decreto Legislativo 659 de 2020. Para tal efecto, inicialmente realizará el examen de las condiciones formales de validez y luego el control de validez material. En este último señalará el alcance del decreto, las medidas que incorpora, y realizará los correspondientes juicios.

#### 1. Análisis de constitucionalidad de los requisitos formales

110. De acuerdo con los requisitos previstos en las disposiciones constitucionales y estatutarias, tal como se explicó en el párrafo 49 de esta sentencia, se encuentra que el Decreto Legislativo 659 de 2020 satisface las exigencias formales, como se explica a continuación.

111. Suscripción. El Decreto Legislativo 659 de 2020 fue firmado por el Presidente de la República y 18 ministros, que corresponden a todos los que representan las carteras ministeriales<sup>104</sup>.

112. Expedición. El Decreto Legislativo 659 de 2020 fue expedido el día 13 de mayo de 2020<sup>105</sup>, es decir durante la vigencia del Decreto 637 de 2020 que declaró el segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica desde el 6 de mayo de 2020 y por 30 días en todo el país (ámbito geográfico) - el cual fue declarado exequible por esta corporación en sentencia C-307 de 12 de agosto de 2020-.

113. Motivación. El Decreto está formalmente motivado. Cuenta con el apartado correspondiente, en el que i) se señala que en desarrollo del artículo 215 constitucional se

declaró un primer estado de emergencia económica, social y ecológica, dada la existencia de una pandemia declarada así por la Organización Mundial de la Salud del 11 de marzo de 2020 y que para el efecto el Ministerio de Salud a través de la Resolución 380 de 10 de marzo de 2020 adoptó medidas preventivas sanitarias y por la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia sanitaria; ii) hace una relación sobre los reportes de contagios y la letalidad e indica que el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 declara nuevamente el estado de emergencia económica, social y ecológica para conjurar la grave calamidad pública que apareja la pandemia y enfatiza la afectación negativa que trajo a las familias de todos los estratos económicos, rurales y urbanos, que recae con mayor intensidad en la población vulnerable, de manera que allí se previó autorizar al Gobierno Nacional a realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias a los distintos programas sociales.

114. Así mismo en los considerandos iii) sostiene que la jurisprudencia constitucional ha permitido la entrega de ayudas económicas en tanto materializan los principios y fines del Estado social de derecho y que esto adquiere mayor relevancia para contrarrestar los efectos nocivos del COVID-19; iv) acude a la Resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Declaración 1/20 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se indica la necesidad de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a toda la población, con especial énfasis en los grupos históricamente marginados; v) lleva a cabo una relación de los programas de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción para sostener que es necesaria la entrega de una transferencia económica no condicionada, al no exigir requisitos de corresponsabilidad a los beneficiarios; extraordinaria en tanto se realiza fuera del cronograma de los giros ordinarios y adicional pues los beneficiarios no tienen otro ingreso para subvenir sus necesidades, todo esto con los recursos del FOME y que vi) para maximizar y garantizar el uso de los recursos se hace necesario la exención del gravamen a los movimientos financieros de las operaciones realizadas entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Trabajo y la entidades financieras.

115. Por consiguiente, comoquiera que en relación con el Decreto 659 del 22 de marzo de 2020, se encuentran satisfechos los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico, procede la Corte a llevar a cabo el respectivo análisis material del precitado decreto.

#### 1. Examen de las condiciones materiales de validez del Decreto 659 de 2020

1. Cuestión preliminar. Precedente sobre contenido normativo similar al analizado ante revisión previa de decreto legislativos.

116. El Decreto Legislativo 659 de 2020 establece una medida dirigida a la entrega de una transferencia económica, adicional y no condicionada a los Programas Sociales de Adulto Mayor -Colombia Mayor-, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, con el objeto de paliar los efectos económicos y sociales que ha tenido el COVID-19 en grupos vulnerables y focalizados que ya se encuentran identificados en las bases de datos del Estado.

117. Las disposiciones contenidas en dicho Decreto Legislativo son similares a las del Decreto 458 del 22 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza, en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” particularmente la que se encuentra en el artículo 1° que define que se entregará similar transferencia a los beneficiarios de los mismos programas sociales. Dicha norma fue declarada exequible a través de la sentencia C-150 de 2020.

Decreto 458 de 2020

Decreto 659 de 2020

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias en el marco del Estado de Emergencia

Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por medio del Decreto 417 de 2020, se autoriza al Gobierno nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Artículo 1. Entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Durante el término que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, autorizar al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realice la entrega de una (1) transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción

118. En el trámite del presente proceso de control de constitucionalidad se señaló que la expedición de este decreto tenía por finalidad continuar protegiendo a la población más vulnerable quien debido a los efectos de la pandemia vio afectado su mínimo vital, de tal manera que era necesario adicionar otra transferencia monetaria, a la prevista en la emergencia anterior, ante la agudización de la crisis y ante las evidentes cifras sobre precariedad económica. A juicio de la Sala aun cuando los dos preceptos son similares, pues se dirigen a los mismos programas esto es Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y prevén idéntica acción, no se concreta la cosa juzgada dado que en el Decreto Legislativo 659 de 2020 se dicta en el marco de la segunda emergencia e introduce a las autoridades que deberán llevar a cabo la entrega de dichos apoyos monetarios. Esto implica que, deberá tenerse en cuenta el precedente ya fijado en la sentencia C-150 de 2020106 que declaró la exequibilidad de la norma.

119. Esta corporación ha tenido la posibilidad de pronunciarse para indicar, entre otros en la sentencia C-172 de 2020 y C-239 de 2020 que aun cuando no se configura la cosa juzgada si

es necesario tener en cuenta “la fuerza del precedente, particularmente en aquellos juicios que no tienen una relación particular con asuntos de vigencia y que encuentran en las decisiones previas una línea de decisión clara”<sup>107</sup>. De manera que así se realizará el presente análisis material, esto es teniendo en cuenta lo definido previamente en la sentencia C-150 de 2020.

#### 1. Análisis de constitucionalidad de los requisitos materiales

120. El Decreto Legislativo 659 de 2020 en los artículos 1 y 2 establece la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a los beneficiarios de los Programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en acción, que se ejecuta con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de emergencias -FOME - quien debe distribuir los recursos entre quienes gestionan dichos programas, esto es el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Y por su parte en el artículo 3° dispone que las operaciones financieras que realicen dichas transferencias están exentas de impuestos y gravámenes financieros.

121. El artículo 4° establece la vigencia del Decreto, reiterando el principio general de sus efectos jurídicos a partir de su publicación sin que se incorpore ninguna consideración presupuestal o material relevante que deba analizarse.

122. La Corte realizará el examen conjunto de dichos artículos, teniendo en cuenta además lo señalado en los apartados 62 a 108 de la presente providencia.

#### 1. Juicio de finalidad y conexidad material<sup>108</sup>

123. Entregar una sola transferencia económica, adicional a la que los beneficiarios de los

programas sociales de Adulto Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción venían recibiendo, y sin someterla a ningún régimen de corresponsabilidades tiene por objeto paliar algunas de las consecuencias económicas que agudizó la pandemia, relacionada con la falta de recursos para subvenir las necesidades básicas de sectores vulnerables de la población, sin imponer cargas que en el contexto de aislamiento preventivo obligatorio serían de difícil cumplimiento e impedirían que por tanto existiese la cobertura que aspira el Decreto 109.

124. El Decreto en tal sentido advierte que la mencionada transferencia económica está destinada a conjurar la crisis y a impedir la extensión de los efectos. De otro la ejecución financiera del auxilio monetario se encamina a disminuir la intensidad de la afectación de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de los adultos mayores, las familias y los jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y/o pobreza extrema y la exención de los gravámenes a las operaciones que hagan efectivas las entregas buscan maximizar los recursos. De acuerdo con lo señalado en la sentencia C-150 de 2020 dichas disposiciones “coadyuvan a canalizar los recursos mediante el uso de programas de asistencia a la población vulnerable, en el caso del artículo 3º se trata de una disposición que habilita la utilización de información reservada del DANE para permitirle a las entidades del Estado responsables de adoptar medidas de control y mitigación del coronavirus COVID-19, caracterizar de mejor manera el nivel socioeconómico de los potenciales beneficiarios de las transferencias monetarias, cuya focalización centrada en los más vulnerables encuentra claro soporte de principio en los postulados que orientan el Estado Social de Derecho, atendiendo especialmente a las graves afectaciones que la pandemia ha ocasionado en los más débiles”

125. En lo que se refiere a la conexidad interna, es decir, al vínculo entre la parte motiva del Decreto 659 de 2020 y los artículos que lo desarrollan, la Sala la encuentra manifiesta, toda vez que, por una parte, la motivación de ese Decreto hace explícito que, el Decreto 637 de 2020, que fue declarado exequible mediante la sentencia C-307 de 2020, previó la autorización de la entrega de apoyos financieros a las personas más vulnerables, todo ello en el marco de los fines sociales del Estado, dentro de los que se cuenta la solidaridad. En

efecto, en la sentencia C-150 de 2020 que sirve como precedente se sostuvo que “la puesta en marcha de los mecanismos ya referidos permite atender de manera ágil e inmediata la grave situación calamitosa en materia sanitaria, así como enfrentar los complejos impactos negativos en el orden económico y social que perturban y amenazan en forma grave e inminente el ejercicio de múltiples derechos fundamentales, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifican otros intereses de naturaleza constitucional. Ello, bajo la consideración de que las propias normas objeto de escrutinio prevén mecanismos de autorregulación, pues tienen un alcance temporal y transitorio, dado que están llamadas a cumplirse por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por medio del Decreto 417 de 2020 (Art. 1º), durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país (Art. 2º) y mientras esté vigente la emergencia sanitaria (Art. 3º)”.

126. También se encuentra satisfecha en tanto se indicó que el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020 creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, cuyo objeto es atender las necesidades de recursos para la atención en salud y los efectos negativos ocasionados a la actividad productiva; los recursos de dicho fondo deben ser usados para conjurar la crisis o evitar la extensión de sus efectos; y el 11 de mayo de 2020, el Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- aprobó el financiamiento de una transferencia económica a los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, con cargo a los recursos del referido Fondo. Esto guarda correspondencia con lo señalado por esta corporación en sentencia C-194 de 2020110 en la que se sostuvo la constitucionalidad de las medidas que crearon al FOME por considerar que se habilitan fuentes de recursos adicionales para sufragar este tipo de medidas que contribuyan a aminorar los efectos de la pandemia en los sectores más vulnerables.

127. Y por otra, y en concurrencia con ese escenario, el artículo 2 del Decreto 659 de 2020 alude a la financiación de la transferencia económica con cargo a los recursos de dicho Fondo, mediante la correspondiente distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Adicional a ello puede sostenerse

que la medida de exención de gravámenes a las operaciones financieras busca la utilización eficiente de los recursos en la población vulnerable.

128. También esta cumplida la conexidad externa, pues efectivamente existe vínculo entre los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica y lo establecido en los artículos del Decreto 659 de 2020. El 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 637, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”. Los considerandos del mismo se dividen en tres partes, la primera de ellas refiere al presupuesto fáctico, la segunda al presupuesto valorativo y la tercera a la justificación de la declaratoria de estado de excepción, la cual, a su vez, dispone varios grupos de medidas, entre ellas, la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción, cuya financiación se desarrolla en el artículo 2 del Decreto 659 de 2020. De manera que estos juicios se encuentran satisfechos.

#### 1. Juicio de motivación suficiente

129. El Presidente y sus ministros presentaron las razones para adoptar el articulado del Decreto 659 de 2020. Así mismo al responder el oficio de esta Corporación, presentaron argumentos adicionales que se tienen en cuenta al realizar este juicio.

130. Sobre la medida. El considerando del Decreto 659 de 2020 sostiene que a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y a efectos de mitigar la grave calamidad pública ocasionada por la pandemia del COVID-19, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país por el lapso de 30 días.

131. Anota que una de las razones por las cuales se declaró dicha Emergencia es el impacto negativo que han afrontado las familias de todos los niveles socioeconómicos, ya sea en el sector rural o urbano, especialmente aquellas que se hayan en situación de vulnerabilidad socio-económica, lo cual amenaza el suministro de servicios públicos como la educación, que incluye la permanencia de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en los niveles de primera infancia, básica, media y superior, y las prestaciones complementarias y programas sociales que hacen efectivos tales derechos, de tal suerte que es necesario adoptar medidas para reducir la deserción y apoyar al sistema educativo.

132. También sostiene que el Decreto 637 de 2020 estableció como mecanismo general para afrontar la crisis y sus efectos socio-económicos que afectan a la población más vulnerable, permitir al Gobierno Nacional que entregue transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario.

133. Aduce que el artículo 3 del Decreto 637 de 2020 dispuso la expedición de decretos legislativos con los cuales se adopten medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, con la respectiva regulación presupuestal a que haya lugar. Sostiene que, según la jurisprudencia constitucional, específicamente lo determinado en la sentencia C-159 de 1998, la transferencia económica tantas veces aludida es viable y procedente en cuyos casos se vela por el cumplimiento de principios o deberes constitucionales, tales como “promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades”.

134. Asegura que esas ayudas económicas hacen efectivos los principios y fines del Estado Social de Derecho, por ejemplo, la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la

efectividad de los derechos y el bienestar general; y protegen los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de las personas más vulnerables, garantizándoles la calidad de sujetos de especial protección constitucional.

135. Sobre los programas sociales. Manifiesta que, en relación con el Programa de Adulto Mayor su objetivo es proteger a la población anciana que se sitúa en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra la dificultad de crear ingresos y el riesgo ocasionado de la exclusión social, mediante un subsidio económico.

136. Respecto del Programa Familias en Acción, indica que es una ayuda en dinero en favor de las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. Agrega que ese programa complementa el ingreso monetario para la formación, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia.

137. Y frente a Jóvenes en Acción, señala que está dirigido a jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Su objetivo es mejorar las capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo, y contribuye a la inclusión productiva.

138. A partir de ello enfatiza que es necesario el pago de la transferencia económica no condicionada, extraordinaria y adicional, ya que los efectos de la Emergencia afectan especialmente a la población vulnerable, específicamente sus ingresos y su derecho fundamental al mínimo vital. Es por ello por lo que explica que dicho auxilio económico es: (i) no condicionado por cuanto no se exigen compromisos de corresponsabilidad a los beneficiarios; (ii) extraordinario toda vez que no se efectúa dentro del cronograma de los giros ordinarios; y (iii) adicional puesto que los beneficios actuales no generan un ingreso que garantice su subsistencia.

139. Alcance de la medida. De acuerdo con las motivaciones la mencionada transferencia monetaria pretende beneficiar, aproximadamente a: (i) 2.649.154 familias pobres y vulnerables mediante una inversión aproximada de \$384.000.000.000 de pesos, en el Programa de Familias en Acción; (ii) 296.222 jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$105.000.000.000, dentro del programa Jóvenes en Acción; y (iii) 1.666.063 adultos mayores con una inversión aproximada de \$139.922.101.852, en el programa Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor-, para un monto total de aproximadamente \$628.922.101.852 de pesos.

140. Al proceso de constitucionalidad se allegó información relevante para la motivación, específicamente se determinó con datos del DANE que según las cifras oficiales existen 13 millones de personas en situación de pobreza en Colombia, que equivale al 27% del país y que de este el 7,2% corresponde a población en pobreza extrema, esto es 3,5 millones de personas. De la sumatoria de los programas sociales, y que los Programas de Familias en Acción cubren a 2.649.154 familias y Jóvenes en Acción a 296.222 y 1.703.573 integran las bases de Colombia Mayor (de ellos 1.666.063 reciben recursos los restantes están suspendidos). Esto es relevante en tanto la sumatoria de quienes integran estos programas da cuenta que efectivamente la transferencia si tiene una cobertura relevante para mitigar los efectos y que además las bases de datos en las que se encuentran registrados tienen fiabilidad, de allí que exista una motivación adecuada de dichas disposiciones.

141. Ejecución de la medida. Ahora bien, se pone de presente que a través del Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, cuyo objeto es atender las necesidades de recursos para la atención en salud y los efectos negativos ocasionados a la actividad productiva. Resalta que los recursos de dicho fondo podrán ser usados para conjurar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. Al respecto precisa que, el 11 de mayo de 2020, el Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- aprobó el financiamiento de una transferencia económica a los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, con cargo a los

recursos del referido Fondo.

142. Finalmente advierte la necesidad de establecer la exención del gravamen a los movimientos financieros de las operaciones efectuadas entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo y las entidades financieras. Lo anterior con el propósito de que los beneficiarios de los mencionados Programas hagan uso de la totalidad del dinero transferido.

143. De lo anterior se destaca que dicho articulado se motivó suficientemente por el Gobierno Nacional, tanto en lo relacionado con la necesidad de medidas sociales, los programas en los que recae, la necesidad de suspender condicionalidad y la forma en la que se generarían los recursos y se ejecutarían las transferencias, de manera que este juicio se encuentra satisfecho.

#### 1. Juicio de ausencia de arbitrariedad

144. Según lo indicado en el apartado 54 de esta providencia este juicio se encuentra cumplido, pues lo señalado en los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto 659 de 2020 (i) no suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, por el contrario, lo que promueve es la solidaridad y la protección a personas en condición de vulnerabilidad. (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

145. En efecto, como se ha indicado se trata de una herramienta que: (i) garantiza el acceso a recursos económicos a sujetos de especial protección constitucional; y (ii) no viola la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, prevista en el artículo 355 Superior, pues desarrolla los deberes y

finalidades del Estado Social de Derecho con el objeto de alcanzar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable, es decir, responde a una finalidad constitucionalmente legítima. De manera que este juicio se supera.

#### 1. Juicio de intangibilidad

146. Es evidente que ninguno de los artículos bajo examen suspende o limita derechos fundamentales, tales como, la vida, la integridad personal, a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el 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, libertad de conciencia y religión, entre otros, así como tampoco los consagrados en tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos. Contrario a ello, su propósito es reducir el grado de vulneración de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de los beneficiarios de los programas tantas veces aludidos. Así que este juicio también se satisface.

#### 1. Juicio de no contradicción específica

147. El contenido del Decreto 659 de 2020 no contraría las disposiciones constitucionales, ni desconoce los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en los tratados internacionales de derechos humanos, tampoco el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el Estado de emergencia declarado, ni afecta derechos sociales. Tal como se indicó en los apartados 87 a 108 de esta providencia, los programas sociales de transferencias económicas tienen como propósito apoyar económicamente a personas en situación de vulnerabilidad a la par que incentivan acciones relacionadas con el cuidado, la salud y la promoción en la educación y el empleo de los beneficiarios. Aun cuando uno de los intervinientes, esto es DEJUSTICIA pide el condicionamiento del artículo 1° por considerar que

debe ajustarse la suma de dinero que se brinda en dichos programas, atendiendo el contenido de mínimo vital, para esta Corte es claro que se trata de maximizar los recursos de protección social para alcanzar a la totalidad de la población que se encuentra en condición de pobreza y que para ello tales dispositivos económicos han tenido un contenido progresivo, que incluso la propia ley determinó desde sus orígenes. Aun cuando lo propio es alcanzar un contenido mínimo vital, para esta Corte la distribución que se hace en relación con los recursos disponibles tiene por finalidad ampliar la cobertura de acuerdo con las previsiones que para el efecto estimó el legislador extraordinario. Es cierto que no se satisface el mínimo vital con tales rubros, si embargo se trata de una política social que busca el ingreso progresivo a familias vulnerables y a sujetos de especial protección como es el caso de los adultos mayores.

148. Específicamente el Decreto 659 de 2020 se dirige a tres programas en específicos Adulto Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, el primero es desarrollo del artículo 257 de la Ley 100 de 1993, el 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016 y la Resolución 3863 de 2014, y la Resolución 852 de 2020 que se dictó en el marco de la emergencia y en la que se adoptaron medidas especiales por el COVID-19, particularmente la inclusión de adultos mayores de 70 años que ya se encontraban en listados de priorización y que entrar a cubrir los cupos vacíos del Programa. Tiene un alcance significativo y complementa la política pública de atención a la población vulnerable con los dos programas restantes, previstos en el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, modificado por la Ley 1948 de 2019, la cual trae los condicionamientos que deben cumplir.

149. Es claro que todos los programas tienen instrumentos de focalización específicos, y su propio Manual Operativo, los cuales permiten evidenciar que los beneficiarios en realidad cumplen con las exigencias y además son priorizados con enfoque diferencial, para el efecto se tiene en cuenta los puntajes para población indígena, afrodescendiente, víctimas del conflicto armado, personas en condición de discapacidad y el grado de pobreza. Son indicativos de ello que los beneficiarios se hayan identificado a partir de distintas bases de datos de autoridades públicas. Por ejemplo, como quedó acreditado en el trámite, a partir de

la focalización en el Programa de Familias en Acción se encuentran 875.159 familias que son desplazadas por la violencia, 126.883 son familias indígenas, 1.106.527 son familias pobres, y por ello están en el sistema de información del SISBEN y 540.585 hacen parte de la Red UNIDOS (Red para la superación de la pobreza extrema). Así mismo Jóvenes en Acción también está conformado por 48.747 personas desplazadas por la violencia, 638 provenientes del ICBF, 6275 indígenas, 226.823 sisbenizados y 13.739 que están en la Red UNIDOS.

150. Esto es relevante en la medida en que el Procurador General de la Nación solicitó exhortar para que se incluyera un enfoque diferencial y étnico en las transferencias monetarias, pues evidencia que este paulatinamente ha sido incluido y se tiene en cuenta en el desarrollo de la política pública de reducción de la pobreza.

151. Por demás no se contradice lo señalado en el artículo 355 superior en tanto lo que busca dicha medida es implementar políticas sociales que tienen como objeto la asignación de bienes y recursos a sujetos de especial protección en aras de cumplir los fines del Estado para lo cual está autorizado el legislador extraordinario. Sobre este particular aspecto, en sentencia C-174 de 2020 esta Corte al declarar la constitucionalidad del decreto legislativo 518 de 2020 en el que se previó el Programa de Ingreso Solidario estableció que “las erogaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado pueden ser constitucionalmente admisibles en distintos escenarios. Así, siguiendo las directrices del mismo artículo 355, podrían ser válidas cuando se enmarcan dentro de contrataciones “con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes secciones de Desarrollo”. De igual modo, podrían serlo cuando el auxilio o incentivo no constituye un acto de mera liberalidad del Estado y apunta al cumplimiento de deberes constitucionales expresos orientados a garantizar la igualdad material en el marco de la justicia distributiva, o cuando persigue el estímulo de una determinada actividad económica que reporta un beneficio social, en desarrollo de la facultad de intervención del Estado en la economía”.

152. También recordó que se han declarado exequibles distintas normas que han otorgado beneficios o auxilios en favor de los particulares como las sentencias C-027 de 2016, C-712 de 2002, C-152 de 1999 y C-205 de 1995 y en ese particular contexto determinó que no se infringe dicha disposición cuando los programas apuntan al “cumplimiento del deber del Estado de satisfacer el derecho al mínimo vital de los grupos sociales que, en razón de su mayor vulnerabilidad, enfrentan un riesgo concreto, cierto e inminente de no poder satisfacer sus necesidades básicas en el actual contexto en el que, por las medidas de confinamiento decretadas por el gobierno nacional, no es posible adelantar las actividades económicas que permiten la subsistencia. Así pues, el referido programa apunta a la materialización de mandatos constitucionales expresos orientados a garantizar la igualdad material, en el marco de la justicia distributiva, así como el derecho al mínimo vital” tal como ocurre con las disposiciones del Decreto Legislativo 659 de 2020 relacionadas con el giro adicional de transferencia en los programas sociales sin someterlos a condicionamientos.

153. Ahora bien, el artículo 215 inciso 3 de la Constitución Política y el parágrafo único del artículo 47 de la Ley 137 de 1994 establecen que la vigencia de las medidas tributarias será al término de la siguiente vigencia fiscal. Es claro que en este asunto el artículo 3° prevé que las operaciones financieras que impliquen la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas estarán exentas de impuestos o gravámenes financieros, no obstante se trata de una medida con temporalidad de un mes, y por una sola transferencia, que como se ha dicho es extraordinaria y adicional, de manera que no puede sostenerse que se afectan dichas disposiciones, pues no excede de la vigencia fiscal y no habría una contradicción con la LEEE. En esa medida puede entenderse este juicio satisfecho.

#### 1. Juicio de incompatibilidad

154. El artículo 12 de la Ley 137 de 1994 -ley estatutaria de los estados de excepción- se

refiere a este presupuesto en los siguientes términos: “Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.”

155. Según la citada ley, para abordar el análisis de ese requisito es indispensable corroborar si el decreto analizado efectivamente suspende alguna disposición legal. En caso afirmativo, se debe verificar si la parte considerativa del decreto da cuenta de las razones por las cuales la ley suspendida no resultaba compatible con el Estado de Excepción declarado. Ello implica que, si el decreto objeto de control realmente no suspende ley o disposición alguna, es imposible aplicarle el mencionado juicio.

156. Examinados los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto 659 de 2020, la Sala considera que allí no se suspende, ya sea explícita o implícitamente, ninguna ley o disposición legal, por lo que en esta ocasión resulta inaplicable el juicio de incompatibilidad frente a los mismos.

#### 1. Juicio de necesidad

157. Las consideraciones del Decreto 659 de 2020 dan cuenta de la necesidad de la ejecución financiera de la medida consistente en la entrega de un auxilio económico para los adultos mayores, familias y jóvenes más vulnerables, al señalar que el artículo 3 del Decreto 637 de 2020 dispuso la expedición de decretos legislativos con los cuales se adopten medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, con la respectiva regulación presupuestal a que haya lugar.

158. El Decreto analizado advierte la necesidad del pago de dicha transferencia monetaria, pues los efectos de la Emergencia afectan especialmente a esa población vulnerable,

específicamente sus ingresos y su derecho fundamental al mínimo vital. Al respecto explica que con esa ayuda económica se benefician, aproximadamente a: (i) 2.649.154 familias pobres y vulnerables mediante una inversión aproximada de \$384.000.000.000; (ii) 296.222 jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$105.000.000.000; y (iii) 1.666.063 adultos mayores con una inversión aproximada de \$139.922.101.852, para un monto total de aproximadamente \$628.922.101.852.

159. El Decreto agrega que, para llevar a cabo la financiación de esa transferencia, el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020 creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, cuyo objeto es atender las necesidades de recursos para la atención en salud y los efectos negativos ocasionados a la actividad productiva. Financiamiento que lo aprobó el Comité de Administración del mencionado Fondo, el 11 de mayo de 2020. A propósito del Decreto 444 de 2020, resulta válido advertir que la Corte Constitucional, en Sentencia C-194 del 24 de junio de 2020, decidió declarar su exequibilidad, al observar cumplidos los requisitos formales y materiales de constitucionalidad, de tal suerte que la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- se encuentra ajustada a la Carta Superior.

160. Lo anterior constata que la financiación de la medida se muestra necesaria para conjurar o impedir la extensión de los efectos de la emergencia, en el entendido que hace efectiva o posible la entrega del auxilio económico, y con ello: (i) contribuye a disminuir la intensidad de la afectación de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de la población más vulnerable; (ii) permite reforzar la protección al adulto mayor que se sitúa en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra la dificultad de crear ingresos y el riesgo ocasionado de la exclusión social; (iii) complementa el ingreso monetario de las familias en condición de pobreza y pobreza extrema para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia; y (iv) mejora las capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo, y contribuye a la generación de capital humano, incrementa la empleabilidad y mejora las condiciones de vida de los jóvenes.

161. Aunado a lo expuesto, la necesidad de la medida adoptada y su respectivo financiamiento se deben a la reducción de ingresos de las familias afectadas por la crisis económica y de empleo, lo cual pone en riesgo la posibilidad de que las personas en situación de vulnerabilidad socio-económica obtengan recursos para garantizar una vida digna. De tal manera que debe adoptarse la medida de entregar una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria para beneficiar a las personas que hacen parte de los Programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción, quienes se encuentran identificadas y requieren de esos recursos para paliar los efectos de la crisis; así como la de financiar dicha transferencia monetaria. Igualmente el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia afirmó que la medida y su financiación son necesarias por cuanto: (i) pretenden proteger y garantizar el mínimo vital y dignidad humana de las familias en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad; (ii) no imponen condiciones para que los beneficiarios accedan a dicha transferencia monetaria; y (iii) se efectuó una estimación de la población beneficiada junto con el monto que se destina para la transferencia.

162. Esta Sala también evidencia que en la normatividad común no existen mecanismos que reúnan los objetivos de la ejecución financiera de la entrega de la ayuda económica. Así lo puso de presente la secretaria jurídica de la Presidencia de la República, al manifestar que el ordenamiento jurídico ordinario no establece ningún auxilio que posibilite transferir dinero sin condicionamiento alguno a los beneficiarios de los mencionados programas, por única vez y de forma adicional. En ese sentido, es evidente que las disposiciones lo que preservan es la protección de población vulnerable eximiéndolas por una sola vez de demostrar las responsabilidades que ordinariamente se exigen en los programas para el otorgamiento de las transferencias económicas. Al estar incorporadas en una ley, es claro que las modificaciones a la misma no son eficaces frente a la magnitud de la situación y al requerimiento de adoptar medidas prontas para contener los efectos económicos y sociales que agravó la pandemia.

163. En refuerzo a los argumentos que sustentan la necesidad de lo dispuesto cabe destacar

que, mediante Sentencias C-150 del 27 de mayo de 2020, C-174 del 11 de junio de 2020 y C-195 del 24 de junio de 2020, la Corte Constitucional efectuó el control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos 458 del 22 de marzo de 2020 , 518 del 04 de abril de 2020 y 553 del 15 de abril de 2020 , respectivamente, cuerpos normativos mediante los cuales también se adoptó medidas relacionadas con la entrega de transferencias monetarias en favor de los beneficiarios de los mismos Programas, es decir, similares a la medida implementada en el Decreto 659 de 2020. En esas tres ocasiones, esta Corporación declaró exequibles los referidos Decretos, tras considerarlos conformes con la Constitución Política. De esta manera la Sala encuentra cumplido el presupuesto de necesidad, tanto en su carácter fáctico como en el normativo o subsidiario.

## 1. Juicio de proporcionalidad

164. El Decreto Legislativo 659 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad, con base en las siguientes razones: (i) materializa o hace efectiva la transferencia monetaria; (ii) como se demostró en los juicios previos el referido artículo no restringe o limita los derechos y garantías constitucionales, al contrario, reduce el grado de afectación de los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de los beneficiarios de los programas ya señalados; (iii) no resulta excesivo en relación con la naturaleza de la emergencia que se pretende conjurar y es potencialmente beneficioso para la población vulnerable afectada por la crisis; (iv) posibilita la complementación de los ingresos económicos de los grupos poblacionales más vulnerables, esto es, adultos mayores, familias y jóvenes en condición de pobreza y/o pobreza extrema; y (v) como se dijo, en asuntos similares al presente, este Tribunal encontró ajustados a la Constitución otros Decretos Legislativos con los cuales también se adoptaron auxilios económicos que favorecen precisamente a los más vulnerables.

165. Aunado a ello, la medida y su financiamiento son proporcionales a la gravedad de la emergencia. La actual crisis genera serias dificultades económicas a muchas familias para

solventar los bienes necesarios y llevar una vida en condiciones dignas, por lo que requieren de una ayuda estatal con la cual sufraguen sus necesidades más básicas. Adicionó que el Decreto permite el goce efectivo del derecho fundamental al mínimo vital, así como la materialización de otros derechos fundamentales de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad manifiesta, por ejemplo, personas en pobreza y pobreza extrema, y desplazados por la violencia.

## 1. Juicio de no discriminación

166. Los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto 659 de 2020 no entrañan ninguna discriminación que se funde en motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica. En efecto, la igualdad ha sido entendido, en términos generales, desde una doble dimensión. En la primera, denominada formal, el Estado, en concreto el legislador, se encuentra obligado a tratar de una misma manera a quienes se encuentran en una situación diferente y en la segunda dimensión, la material, corresponde al Estado el deber ético y jurídico de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, a través de medidas en favor de aquellos grupos discriminados, marginados o en situación de debilidad manifiesta<sup>111</sup>, para establecer si efectivamente se ajusta al ordenamiento superior se estableció una herramienta metodológica que permita armonizar la potestad de configuración legislativa con el respeto de los derechos constitucionales y los principios consagrados en la Constitución, la cual puede emplearse en tres grados de intensidad a) leve, cuando se pretende evaluar la constitucionalidad de medidas económicas, tributarias o de política internacional; b) intermedio, cuando se advierta un indicio de inequidad o de arbitrariedad; y c) estricto cuando se presente una clasificación sospechosa - discriminación en razón de la raza, género, origen entre otros, o una afectación a un derecho fundamental. Para establecer la intensidad del test la Corte ha empleado algunos criterios generales tales como la materia regulada, los principios constitucionales afectados y los grupos de personas perjudicados o beneficiados por el trato diferente.

167. La Corte considera que en este asunto debe emplearse el test intermedio el cual requiere evaluar que a) el fin buscado con el tratamiento diferencial no sólo es legítimo, sino importante, es decir que promueve intereses públicos constitucionalmente valiosos y b) el medio empleado es adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin. Sobre esa base se estima que el Decreto Legislativo 659 de 2020 los satisface dado que en lo relacionado con la distribución de los recursos, como se analizó en los juicios previos tiene en cuenta un enfoque diferencial en la asignación de las transferencias que se entregan a sujetos de especial protección constitucional, como son las familias de escasos recursos, los jóvenes que están afectados por la ausencia de oportunidades y los adultos mayores a todos ellos de manera excepcional y única les elimina las corresponsabilidades de los programas con el objeto de que no se afecte la cobertura ni se haga ineficiente la adjudicación de los recursos económicos y en relación con la distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se materializa la entrega de la ayuda monetaria, esto es, una acción afirmativa en favor de los grupos poblacionales más vulnerables, sin el uso de criterios sospechosos de discriminación.

168. En ese mismo sentido el Gobierno Nacional anotó que esa transferencia monetaria adicional, extraordinaria y no condicionada no es excluyente ni discriminatoria con las personas que no hacen parte de dichos programas, por cuanto distribuye esos recursos entre quienes el Estado ha identificado como personas en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica, de tal forma que demandan con mayor necesidad ese tipo de asistencia. Aclaró que aquellos que no pertenecen a esos programas y también se hallan en condición de pobreza o pobreza extrema no quedan exentos de ayudas, toda vez que existe el Programa de Ingreso Solidario, creado mediante el Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020. Esto ha sido también considerado por esta Corte en sentencia C-174 de 2020, como se anotó en los párrafos 151 y 152, de manera que las medidas son adecuadas y conducentes con el fin propuesto, esto es mitigar los efectos económicos y sociales que apareja la pandemia por demás las medidas analizadas no desconocen el principio de igualdad, al designar ciertos destinatarios, por cuanto atiende a una población identificada por el Estado como vulnerable. Así mismo, no extender el programa a todos los sujetos en condición de vulnerabilidad es el resultado de una focalización de una medida que procura salvaguardar a la población más débil. Y esa delimitación respecto de los peticionarios pertenece a la

competencia del legislador extraordinario en la distribución de recursos.

169. En suma, la Sala Plena verifica que el Decreto 659 de 2020 observa las condiciones materiales de validez, por lo que lo encuentra conforme con la Constitución.

## SÍNTESIS

170. La Corte Constitucional asume el control oficioso de constitucionalidad del Decreto 659 de 2020 que ordena la entrega a los beneficiarios de los Programas de Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción de una transferencia económica, adicional y extraordinaria a la que ya venían recibiendo y los exime de demostrar el cumplimiento de las corresponsabilidades para acceder a dicho apoyo. Así mismo dispone la exención de gravámenes a las operaciones financieras que lleven a cabo la entrega de tales recursos que provienen de Fondo de Mitigación de Emergencia -FOME- y deben ser entregados por el Ministerio del Trabajo y el Departamento para la Prosperidad Social.

171. En el trámite tanto los intervinientes, como el Procurador General de la Nación pidieron declarar la constitucionalidad de las medidas, por considerar satisfechas las exigencias formales y materiales. No obstante, en relación con estas últimas solo uno de los intervinientes pide condicionar el artículo 1º con la finalidad de que la transferencia monetaria se ajuste al concepto de mínimo vital. La Vista Fiscal por su parte, solicita exhortar al Congreso de la República para incorporar un enfoque étnico diferencial en el otorgamiento de los subsidios.

172. Previo a llevar a cabo el control automático, integral y definitivo, se reiteran las reglas jurisprudenciales que contienen la (i) caracterización general de los estados de excepción y,

en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica; también las que se refieren al (ii) alcance del control judicial. Luego se hace una breve exposición sobre (iii) el papel de los programas sociales de transferencias económicas para afrontar la crisis generada por la pandemia y (iv) finalmente, se revisa la constitucionalidad del Decreto 659 de 2020, en su aspecto (v) formal y (vi) material.

173. Sobre el control formal la Sala Plena encuentra que el Decreto Legislativo 659 de 2020 (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) se expidió el 3 de mayo, es decir durante la vigencia del Decreto 637 de 2020 – el cual fue declarado exequible por esta corporación en sentencia C-307 de 2020- y (iii) está formalmente motivado en un acápite correspondiente. Luego la Corte advierte como cuestión preliminar al análisis material que existe un precedente sobre un contenido normativo similar al analizado ante la revisión previa de los Decretos Legislativos, que ya fue resuelto en la sentencia C-150 de 2020 que declaró exequible el Decreto 458 de 2020, pero que no tiene alcance de cosa juzgada. En ese sentido señala que el contenido de esa decisión será relevante a la hora de definir los juicios, pues funge como precedente aplicable a este caso.

174. A continuación, teniendo en cuenta el precedente de la sentencia C-150 de 2020 procede a realizar el escrutinio del Decreto 659 de 2020. Encuentra que se satisface el (i) juicio de finalidad y conexidad material pues el Decreto advierte que la transferencia económica está destinada a paliar la crisis y a impedir la extensión de los efectos, en tanto aspira a disminuir la intensidad de la afectación de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de los adultos mayores, las familias y los jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y/o pobreza extrema y la exención de los gravámenes a las operaciones que hagan efectivas las entregas buscan maximizar los recursos al considerar que concretaba el mandato de progresividad de derechos sociales; (ii) el juicio de motivación suficiente en tanto el Presidente y sus ministros presentaron las razones para adoptar el articulado del Decreto 659 de 2020, relacionados con el objetivo de la medida, su alcance y cómo se ejecutaría; (iii) el juicio de ausencia de arbitrariedad pues no se afectan derechos fundamentales, sino por el contrario se garantiza el derecho al mínimo vital de sujetos de especial protección constitucional; y no se vulnera la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, prevista

en el artículo 335 Superior, pues desarrolla los deberes y finalidades del Estado Social de Derecho con el objeto de alcanzar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable, es decir, responde a una finalidad constitucionalmente legítima.

175. Así mismo la Sala Plena considera que se solventa el (iv) juicio de intangibilidad pues no se suspenden o limitan derechos fundamentales; el (v) juicio de no contradicción específica dado que el decreto bajo examen no contraría las disposiciones constitucionales, ni desconoce los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en los tratados internacionales de derechos humanos, tampoco el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el Estado de emergencia declarado, ni afecta derechos sociales. Tal como se indica en los apartados 87 a 108, los programas sociales de transferencias económicas tienen como propósito apoyar económicamente a personas en situación de vulnerabilidad a la par que incentivan acciones relacionadas con el cuidado, la salud y la promoción en la educación y el empleo de los beneficiarios.

176. En punto a la exención de gravámenes a las operaciones financieras la Corte examina que no se afecta el contenido del párrafo único del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, pues se trata de una sola transferencia, que ocurre en el marco de la vigencia del Decreto 637 de 2020 que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica y que por ende es inferior al término de la vigencia fiscal.

177. En relación con el escrutinio del (vi) juicio de necesidad se indica que se encuentra satisfecha, fácticamente pues es patente la perentoriedad del pago de dicha transferencia monetaria, ante los efectos de la Emergencia afectan especialmente a esa población vulnerable, específicamente sus ingresos y su derecho fundamental al mínimo vital, de manera que se requería de un mecanismo que permitiera hacer las transferencias económicas, garantizando además que las personas beneficiarias cumplieran con los estándares de los programas y cumpliendo sus corresponsabilidades que, en todo caso se

eximen de demostración por una sola vez. También se cumple la necesidad jurídica pues no existía un mecanismo idóneo para realizar esas transferencias sin exigir las condicionalidades.

178. También la Corte estima cumplido el (vii) juicio de proporcionalidad pues con el Decreto Legislativo 659 de 2020 se materializa o hace efectiva la transferencia monetaria; no se restringe o limita los derechos y garantías constitucionales, al contrario, reduce el grado de afectación de los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de los beneficiarios de los programas ya señalados; no resulta excesivo en relación con la naturaleza de la emergencia que se pretende conjurar y es potencialmente beneficioso para la población vulnerable afectada por la crisis; posibilita la complementación de los ingresos económicos de los grupos poblacionales más vulnerables, esto es, adultos mayores, familias y jóvenes en condición de pobreza y/o pobreza extrema; y en asuntos similares al presente, este Tribunal encontró ajustados a la Constitución otros Decretos Legislativos con los cuales también se adoptaron auxilios económicos que favorecen precisamente a los más vulnerables. Particularmente en las sentencias C-150 del 27 de mayo de 2020, C-174 del 11 de junio de 2020 y C-195 del 24 de junio de 2020.

179. Por último, advierte satisfecho el (viii) juicio de no discriminación dado que el contenido del Decreto 659 de 2020 no contiene tratos odiosos o injustificados que se funden en motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica y así lo advirtió tras realizar el test de igualdad. Por el contrario, en lo relacionado con la distribución de los recursos, tiene en cuenta un enfoque diferencial en la asignación de las transferencias, así mismo de manera excepcional y única elimina las corresponsabilidades de los programas con el objeto de que no se afecte la cobertura ni se haga ineficiente la adjudicación de los recursos económicos en beneficio de la población que los recibe; y en relación con la distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se materializa la entrega de la ayuda monetaria, esto es, una acción afirmativa en favor de los grupos poblacionales más vulnerables, sin el uso de criterios sospechosos de discriminación. En este contexto y en atención a la intervención del Centro

de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y del Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia, precisó que el estatuto analizado no desconoce el principio de igualdad, al designar ciertos destinatarios, por cuanto atiende a una población identificada por el Estado como vulnerable. Así mismo, no extender el programa a todos los sujetos en condición de vulnerabilidad es el resultado de una focalización de una medida que procura salvaguardar a la población más débil. Esa delimitación respecto de los peticionarios pertenece a la competencia del legislador extraordinario en la distribución de recursos.

180. En relación con el artículo 4° del Decreto se reitera el principio general de que los efectos jurídicos del Decreto rigen a partir de su publicación, sin que se incorpore consideración presupuestal o material que deba analizarse.

## VII. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso mediante Auto 254 de 22 de julio de 2020.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 659 de 2020 “Por el cual se entrega

una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (e)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

## “DECRETO LEGISLATIVO 659 DE 2020

13 DE MAYO DE 2020

Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

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

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

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

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

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

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26

de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020 y 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020 y quinientos nueve (509) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (i) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (H) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (iii) reportó el 13 de mayo de 2020 509 muertes y 12.930 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.685), Cundinamarca (311), Antioquia (491), Valle del Cauca (1.478), Bolívar (936), Atlántico (1.268), Magdalena (322), Cesar (72), Norte de Santander (104), Santander (42), Cauca (54), Caldas (104), Risaralda (233), Quindío (78), Huila (187), Tolima (134), Meta (938), Casanare (25), San Andrés y Providencia (21), Nariño (338), Boyacá (87), Córdoba (42), Sucre (4) La Guajira (32), Chocó (40), Caquetá (19), Amazonas (871), Putumayo (2), Vaupés (11), Arauca (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST[2] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de

abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (xxxii) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (xxxii) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m.

CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (xxxiii) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (xxxiv) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (xxxv) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (xxxvi) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (xxxvii) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (xxxviii) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, y (xxxix) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS (i) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (ii) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (iii) en reporte de fecha 12 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT -5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.179.479 casos, 287.525 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días

calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluyó la siguiente:

‘Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo. [...]’.

‘[...] autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la crisis de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.’

Que el artículo 3 de (SIC) precitado Decreto resolvió adoptar ‘[...] mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión

de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.'

Que de conformidad con la línea jurisprudencial constitucional, la transferencia de recursos no condicionada y a título gratuito en favor de terceros, llevada a cabo por entidades del Estado es viable y procedente en aquellos eventos en donde se propende por el cumplimiento de un principio o deber constitucional.

Que en este sentido, la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-159 de 1998, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell, manifestó:

'La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial 'promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades'; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, 'El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

Bajo este entendido se explica el otorgamiento de subsidios, avalados por la Corte en

diferentes pronunciamientos, a los pequeños usuarios en los servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.), al fomento de la investigación y transferencia de la tecnología; a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.), a la adquisición de predios para los trabajadores agrarios; (art. 64 C.P.), a la ejecución de proyectos de vivienda social y a los servicios públicos de salud y educación (C.P. arts. 49 y 67).’

Que estas ayudas económicas materializan los principios y fines del Estado Social de Derecho, entre ellos: la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la efectividad de los derechos y el bienestar general.

Que asimismo, las precitadas ayudas protegen los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de las personas más vulnerables, de manera que se garantiza su calidad de sujetos de especial protección constitucional.

Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante Resolución 1/2020 ‘Pandemia y Derechos Humanos en las Américas’ adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 10 de abril de 2020, manifestó:

‘Recordando que al momento de emitir medidas de emergencia y contención frente a la pandemia del COVID-19, los Estados de la región deben brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, tales como: personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de movilidad humana, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas trabajadoras, y personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas

trabajadoras informales y personas en situación de calle; así como en las defensoras y defensores de derechos humanos, líderes sociales, profesionales de la salud y periodistas’ (La negrilla fuera del texto original).

[...]

Disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles, incluyendo acciones de búsqueda permanente de dichos recursos a nivel nacional y multilateral, para hacer efectivo el derecho a la salud y otros DESCAs el (SIC) con objeto de prevenir y mitigar los efectos de la pandemia sobre los derechos humanos, incluso tomando medidas de política fiscal que permitan una redistribución equitativa, incluyendo el diseño de planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud.’

Que igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante Declaración 1/20 del 9 de abril de 2020 ‘COVID-19 y DERECHOS HUMANOS: LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS DEBEN SER ABORDADOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y RESPETANDO LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES’ indicó:

‘Dada la naturaleza de la pandemia, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en periodo de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de

pobreza, y el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia.’

Que el programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra la imposibilidad de generar ingresos y el riesgo derivado de la exclusión social, por medio de un subsidio en dinero.

Que el Programa Familias en Acción consiste ‘[...] en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.’

Que el Programa Jóvenes en Acción ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se sustenta en el CONPES Social 100 de 2006 ‘Lineamientos para la focalización del gasto público social’ y el CONPES Social 173 de 2014 ‘Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes’; el cual está dirigido a jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, mediante un modelo de Transferencias Monetarias Condicionadas – TMC, que busca mejorar las capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo, y contribuye a la generación de capital humano, incrementa la empleabilidad y mejora las condiciones de vida de los jóvenes.

Que el pago de la transferencia económica no condicionada, extraordinaria y adicional es necesaria porque los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 impacta especialmente la población vulnerable que, a causa de las restricciones para prevenir la propagación de la pandemia del

nuevo Coronavirus COVID-19, ven afectados sus ingresos y su derecho fundamental al mínimo vital.

Que el beneficio económico que se otorga mediante el presente Decreto Legislativo es (i) no condicionado porque no se exigen compromisos de corresponsabilidad a los beneficiarios, (ii) extraordinario porque se realiza por fuera del cronograma de los giros ordinarios, y (iii) adicional porque los beneficios actualmente no están en condiciones de generar ningún ingreso que les permita garantizar su subsistencia.

Que la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria prevista en el presente Decreto Legislativo busca beneficiar (i) en el Programa de Familias en Acción a aproximadamente 2.649.154 familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de \$384.000.000.000 de pesos, (ii) en el programa Jóvenes en Acción a aproximadamente 296.222 jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$105.000.000.000, y (iii) en el programa Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor a aproximadamente 1.666.063 beneficiarios con una inversión aproximada de \$139.922.101.852; para un monto total de aproximadamente \$628.922.101.852.

Que mediante el Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud y los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Que según el artículo 4 del Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020, los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el artículo 17 del precitado Decreto Legislativo prevé que 'Cumplido el propósito del FOME, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se reintegrarán a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.'

Que el Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- en sesión virtual del 11 de mayo de 2020, aprobó financiar con cargo a los recursos del Fondo un (1) giro adicional y extraordinario a los programas estatales Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, en el marco de la nueva Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 637 de 2020.

Que con la finalidad de que los beneficiarios de los Programas Familias en Acción y Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción puedan hacer uso de la totalidad de recursos transferidos, es necesario la exención del gravamen a los movimientos financieros de las operaciones realizadas entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Trabajo y las entidades financieras.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Durante el término que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, autorizar al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad

Social, realice la entrega de una (1) transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Artículo 2. Financiamiento. La medida dispuesta en este Decreto Legislativo se ejecutará con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME-, para lo cual, se efectuará la correspondiente distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 3. Exención de impuestos y gravámenes financieros. Las operaciones financieras que impliquen la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas contempladas en el presente Decreto Legislativo estarán exentas de impuestos o gravámenes financieros.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 13 DE MAYO DE 2020

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO,

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA,

MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

KAREN ABUDINEN ABUCHAIBE

ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

LA MINISTRA DE CULTURA,

CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,

MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE,

ERNESTO LUCENA BARRERO”

ANEXO II

RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- y Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia

En un mismo escrito<sup>112</sup> de intervención, los referidos Centros de Estudios y de Pensamiento únicamente solicitan la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 1 del Decreto 659 de 2020, en la medida que el monto y la cobertura del ingreso establecida debe garantizar el derecho al mínimo vital, de manera que, todas las personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica puedan cubrir los gastos de alimentación adecuada, vivienda digna, acceso a servicios públicos, y al acceso a internet, al menos, durante las medidas de aislamiento adoptadas en el marco del estado de emergencia sanitaria.

Estiman que, de conformidad con los estándares que el Derecho Internacional de los Derechos humanos y la Corte Constitucional han establecido para la garantía del derecho al mínimo vital, dentro del fin constitucional propuesto en el Decreto 659 de 2020, el Estado debe establecer una suma de dinero que sea suficiente para que los beneficiarios puedan solventar los gastos de alimentación adecuada, vivienda digna y acceso a servicios públicos domiciliarios, al menos, durante el tiempo de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Explican que si bien, en circunstancias de normalidad el monto de esas transferencias podría ser suficiente, lo cierto es que en la coyuntura actual las personas en situación de vulnerabilidad económica tienen mayor dificultad para adquirir ingresos distintos a los otorgados por el Estado, de tal suerte que los subsidios convergen en la única fuente de subsistencia. Sostienen que la suma fijada es insuficiente para asumir la totalidad de los costos derivados de la satisfacción de su derecho al mínimo vital. Prerrogativa que también debe protegerse para asegurar la eficacia de las políticas dispuestas para combatir la pandemia y proteger la salud pública. Advierten que, si el Estado no cubre los gastos de las necesidades más básicas de las personas, éstas estarían obligadas a desatender las medidas de prevención y aislamiento.

En desarrollo de lo expuesto, reiteran los siguientes ejes temáticos que presentaron en el marco del proceso de control de constitucionalidad del Decreto 518 de 2020, mediante el cual se creó el Programa Ingreso Solidario: (i) implicaciones económicas de las medidas para combatir la pandemia COVID-19 en Colombia; (ii) el Estado debe garantizar el derecho al mínimo vital de los beneficiarios de los Programas: Protección Social al Adulto Mayor, Familias en Acción y del Programa Jóvenes en Acción, al menos, durante el tiempo que se mantenga la emergencia sanitaria; y (iii) el monto de las transferencias no condicionadas entregadas por el Gobierno es insuficiente para garantizar el derecho al mínimo vital de la población beneficiaria de los Programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor y Jóvenes en Acción.

El Observatorio de la Universidad Libre solicita declarar la constitucionalidad del Decreto 659 de 2020<sup>113</sup>. Con base en las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional, considera que dicho decreto reúne los presupuestos formales puesto que: (i) lo expidió el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros; (ii) su expedición se hizo dentro de la vigencia del Decreto 637 de 2020, que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica; (iii) cumple con la carga de motivación, pues explica su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen; y (iv) entró en vigencia el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial 51.313 del 13 de mayo de 2020.

Igualmente estima que el decreto examinado satisface las exigencias materiales. Sin embargo, pone de presente que el Decreto debió: (i) especificar a qué hace referencia la expresión “no condicionada”, para establecer si se eliminan o suspenden los compromisos y requisitos para acceder a ese beneficio en los Programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor y Jóvenes en Acción, como lo indicó la Corte Constitucional en las Sentencias T-1039 de 2012 y T-193 de 2019; y (ii) determinar cómo se controla y vigila la asignación y entrega de la transferencia monetaria a los beneficiarios que realmente la necesiten y no se presente algún tipo de fraude.

#### Intervención ciudadana

Las ciudadanas Yazmín Andrea Camilo Loaiza y Daniela Camacho Biojó consideran que el Decreto 659 de 2020 es constitucional, pues cumple con los requisitos formales y materiales<sup>114</sup>. Luego de transcribir algunos apartes de las consideraciones del referido decreto, señalan que la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria

materializa los principios y fines del Estado Social de Derecho, a saber: dignidad humana, prevalencia del interés general y efectividad de los derechos. Esas ayudas son idóneas porque protegen los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de las personas más vulnerables, quienes son sujetos de especial protección constitucional.

Indican que los Programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción, mediante un subsidio en dinero, tienen como objetivo fundamental proteger a las personas en condición de pobreza o extrema pobreza contra la imposibilidad de generar ingresos y la exclusión social. Afirman que dicha transferencia es necesaria porque los efectos de la Emergencia impactan especialmente a la población más vulnerable que, debido al confinamiento preventivo obligatorio, ven afectados sus ingresos y su derecho fundamental al mínimo vital. Asimismo, el decreto cuenta con motivación suficiente, la firma del Presidente y de todos los ministros, el límite temporal y la determinación del ámbito territorial de aplicación.

Sin detrimento de lo anterior, advierten lo siguiente: (i) los auxilios económicos del decreto no favorecen a toda la población vulnerable del país; (ii) es imperativo que el Gobierno no se enfoque únicamente en atender los impactos de la Emergencia, sino también en priorizar y avanzar de forma rápida sobre las causas que la generan, dado que esos auxilios económicos son transitorios y no suplen las necesidades a fondo; y (iii) es preocupante la poca ayuda que ha recibido el trabajo informal, teniendo en cuenta que la tasa del empleo informal en Colombia es del 47,9%, lo cual implica que esta población también se ha visto afectada en sus ingresos.

Resaltan que tales auxilios son muy importantes para ayudar a superar la grave situación de miseria, pobreza y exclusión que padecen los pueblos indígenas y más en época de

Pandemia. Afirman que el Pueblo Indígena Yukpa y la mayoría de los indígenas en Colombia no han recibido las ayudas sociales del Gobierno nacional<sup>116</sup>.

1 Según constancia remitió 129 folios. Además de la respuesta se encuentra el “Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”; “Informe del Departamento para la Prosperidad Social en respuesta al ordinal tercero numeral 2 al 11”; “Reporte del Ministerio de Salud y Protección Social -Situación actual del nuevo coronavirus (COVID-19) de fecha 31 de mayo de 2020”; “Reporte de la Organización Mundial de la Salud Novel Coronavirus (2019-nCoV) de fecha 31 de mayo de 2020”; “Documentos que acreditan la representación legal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

2 Específicamente dispuso oficiar al Ministerio de Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Departamento Nacional de Planeación y Departamento de la Prosperidad Social para que resolvieran 11 preguntas, según sus competencias, relacionadas con las estadísticas sobre personas en condición de pobreza, las exigencias para ser beneficiarios de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor-, Jóvenes en Acción, la priorización de sujetos de especial protección constitucional, el grado de actualización de la base de datos; los recursos invertidos, el porcentaje de cobertura de las transferencias monetarias no condicionadas y los mecanismos de veeduría ciudadana sobre los recursos públicos invertidos.

3 La totalidad del Decreto se incorpora como anexo de esta providencia.

4 Departamento Nacional de Planeación, 2020, pp. 43-44.

5 La medición de la pobreza monetaria identifica la capacidad adquisitiva de los hogares mediante su ingreso per cápita respecto a una canasta mínima de bienes y servicios o línea de pobreza. La insatisfacción o privación de esa canasta define la condición de pobreza monetaria.

6 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2020, pp. 46-56.

7 Para ser beneficiario del programa Familias en Acción se requiere pertenecer a alguno de los siguientes grupos poblacionales: (i) las familias en situación de pobreza y pobreza

extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de dicha ley; (ii) las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema; (iii) las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa; y (iv) las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema según los criterios de focalización establecidos por el Programa.

8 Clarifica que “Las dinámicas de las familias y de los integrantes de cada núcleo familiar, relacionadas con los cambios de edad, movilidad geográfica, situación escolar, fallecimientos, entre otros, requiere que el programa realice, en cada uno de los periodos de liquidación de los incentivos, una revisión de las novedades registradas para cada una de ellas, con el fin de actualizar su estado en cada periodo”.

9 De acuerdo con la entidad están los \$166.424.304.000 para 467.484 beneficiarios de Jóvenes en Acción, quienes reciben la suma de \$356.000.

10 Presidencia de la República, 2020, pp. 1-130.

11 Presidencia de la República, 2020, pp. 1-7.

12 Presidencia de la República, 2020, p. 8.

13 Presidencia de la República, 2020, pp. 9-10.

14 Presidencia de la República, 2020, pp. 10-15.

15 Presidencia de la República, 2020, pp. 15-16.

16 Presidencia de la República, 2020, pp. 16-29.

17 Presidencia de la República, 2020, pp. 22-23.

18 Presidencia de la República, 2020, pp. 16-29.

19 Presidencia de la República, 2020, pp. 16-29.

20 Presidencia de la República, 2020, pp. 27-28.

21 Presidencia de la República, 2020, pp. 28-29.

22 Presidencia de la República, 2020, pp. 26-27.

23 Presidencia de la República, 2020, pp. 23-25.

24 Presidencia de la República, 2020, pp. 25-26.

25 Presidencia de la República, 2020, p. 27.

26 El resumen de las intervenciones se incorpora en el segundo anexo de la presente sentencia, que hace parte integral de la misma.

27 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.

28 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).

29 Ibidem.

30 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).

31 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”.

32 Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 2099 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

33 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.

34 Decreto 333 de 1992.

35 Decreto 680 de 1992.

37 Decreto 80 de 1997.

38 Decreto 2330 de 1998.

39 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

40 Decreto 4975 de 2009.

41 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

42 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.

43 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.

44 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.”

45 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”.

46 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Escruce 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.

47 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”.

48 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”.

49 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).

50 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).

51 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).

52 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).

53 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”.

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

55 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).

56 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).

57 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”.

58 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).

59 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escruce 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.

60 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).

61 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).

62 Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escrucerà 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).

63 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).

64 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).

65 “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 (...)”.

66 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”.

67 En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad

ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

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

69 DECLARACIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1/20 9 DE ABRIL DE 2020. [https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion\\_1\\_20\\_ESP.pdf](https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf)

71 Cecchini, Simone, Madariaga Aldo. Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, 2011. En el mismo sentido, Custodio et al (coord.). ¿Cómo pensamos las desigualdades, pobreza y exclusiones sociales en América Latina? Luchas, resistencias y actores emergentes, Clacso, 2011.

72 Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos. <http://www.fao.org/3/a-as557s.pdf>

73 Informe especial de la Cepal No. 3. El desafío social en tiempos de COVID-19. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)

74 <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998-.pdf>

75 <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=22>

76 [https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/lineamientos\\_apoyo\\_para\\_el\\_desempleo\\_05052020\\_styfe%20.pdf](https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/lineamientos_apoyo_para_el_desempleo_05052020_styfe%20.pdf)

77 [https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/lineamientos\\_apoyo\\_emergente\\_personas\\_trabajadoras\\_no\\_asalariadas\\_styfe.pdf](https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/lineamientos_apoyo_emergente_personas_trabajadoras_no_asalariadas_styfe.pdf)

78

[http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/COVID-19-mtss/plan\\_proteger/bono\\_proteger.html](http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/COVID-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html)

79 [https://www.produccion.gob.ec/wpcontent/uploads/2020/03/Decreto\\_Ejecutivo\\_No.\\_1022\\_2020227194449\\_compressed1.pdf](https://www.produccion.gob.ec/wpcontent/uploads/2020/03/Decreto_Ejecutivo_No._1022_2020227194449_compressed1.pdf)

80 <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>

81 <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=6>

82 <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/20055-ingreso-etico-familiar-ief>

83 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1040157>

84 <https://www.iadb.org/es/toolkit/programas-de-transferencias-condicionadas/inicio#:~:text=Los%20programas%20de%20transferencias%20monetarias,la%20acumulaci%C3%B3n%20de%20capital%20humano.>

85 <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/04/02/42622/01/1748257.pdf>

86 Ley 21230 de 14 de mayo de 2020

87 (i) para hogares de una persona, el primer aporte será de 65.000 pesos, el segundo de 100.000 pesos, y el tercero de 100.000; (ii) en hogares integrados por 2 personas el primer aporte será de 130.000 pesos, y el segundo y tercero de 200.000; (iii) en el caso de hogares integrados por tres personas el primer aporte será de 195.000 pesos, y el segundo y tercero de 300.000; (iv) en caso de familias integradas por cuatro personas el primer giro es de 260.000 pesos y el segundo y tercero de 400.000.

88 <http://www.juntos.gob.pe/>

89

<https://www.gob.pe/8883-consulta-si-te-corresponde-el-bono-independiente-de-s-380-soles>

90 <https://www.gob.pe/8782>

91 <https://informacion.yomequedoencasa.pe/subsidio-monetario.html>

92 Maglioni, Carolina. “Los programas de transferencias condicionadas de Argentina y Uruguay. Tensión entre seguridad y ayuda social”, En

93 ANÁLISIS INICIAL DE LAS NACIONES UNIDAS COVID-19 EN ARGENTINA: IMPACTO SOCIOECONÓMICO Y AMBIENTAL.

<https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/poverty/InformeCOVID19Arg.html>

94

<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/emergencia-sanitaria-COVID-19-ingreso-familiar-de-emergencia#:~:text=El%20Ingreso%20Familiar%20de%20Emergencia%20es%20una%20prestaci%C3%B3n%20monetaria%20no,monto%20es%20de%2010.000%20pesos.>

95 Organización de Naciones Unidas. ANÁLISIS INICIAL DE LAS NACIONES UNIDAS COVID-19 EN ARGENTINA: IMPACTO SOCIOECONÓMICO Y AMBIENTAL  
<https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/poverty/InformeCOVID19Arg.html>

96 Financiado con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, y está cofinanciado entre la Nación y las entidades territoriales o los resguardos. Los recursos son transferidos a una cuenta abierta del Programa, girados a los beneficiarios por el administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional.

97 Personas adultas mayores, mujeres a partir de los 54 años y hombres a partir de los 59 años pertenecientes a los Niveles I Y 11 del SISBEN.

98 De acuerdo con dicha norma deben además estar en una de estas condiciones: vivir solos, y que su ingreso mensual no supere el 50% de un salario mínimo, vivir en la calle o de la caridad pública, vivir con la familia con el mismo ingreso reducido del 50%, residir en un centro de bienestar del adulto mayor, o asistir como usuarios a un centro diurno, haber residido en el país en los últimos 10 años.

99 El artículo 258 de la Ley 100 de 1993 dispone que es el Gobierno Nacional quien debe reglamentar los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa, y que este puede ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. También indica que “el gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa”.

100 Folio 62 de la intervención de la Presidencia de la República.

102 artículo 40 de la Ley 1532 de 2012, modificado por la Ley 1948 de 2019

103 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, Autoridades tradicionales indígenas, reconocidas y avaladas por el Ministerio del Interior, El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

104 De acuerdo con lo señalado en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019.

105 En el Diario Oficial 51313 de 13 de mayo de 2020.

106 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

107 Sentencia C-239 de 2020. MP Diana Fajardo Rivera.

108 La Sala realizará el estudio conjunto de estos juicios dado que son coincidentes en analizar el propósito de la norma, con la verificación de que las medidas adoptadas estén directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de esta, siempre que estén relacionadas con el contenido que declaró la emergencia.

109 En la sentencia C-150 de 2020 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez al definir el juicio de finalidad sobre las medidas similares se consideró: “Ciertamente, a través de las normas bajo análisis, se busca contribuir a enfrentar la grave afectación del mínimo vital de los hogares más vulnerables causada por la pandemia y las restricciones de aislamiento adoptadas por las autoridades, lo cual supone un serio obstáculo para que, por sus propios medios, satisfagan sus necesidades básicas”.

110 MP Carlos Bernal Pulido.

111 Sentencias C-657 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y C-333 de 2017(MP Iván Humberto Escruería Mayolo).

112 Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- y Centro de Pensamiento

en Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia, 2020.

113 Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, Universidad Libre, 2020.

114 Intervención ciudadana de Yazmín Andrea Camilo Loaiza y Daniela Camacho Biojón, 2020.

115 Intervención Pueblo Indígena Yukpa, 2020, p. 57.

116 Intervención Pueblo Indígena Yukpa, 2020, p. 58.