

Sentencia C-404/20

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

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

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

ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL O ECOLOGICA-Reglas generales

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

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

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Vigencia de las medidas adoptadas

Referencia: Expediente RE-341

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 814 de 2020 “Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

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, especialmente las previstas en el numeral 7° del artículo 241 y el párrafo del artículo 215

de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Remisión del decreto y trámite preliminar

1. El Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020 “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, el cual fue declarado exequible mediante sentencia C-307 de 2020.

2. El 4 de junio de 2020, el Presidente de la República remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 814, emitido el día anterior, “Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”. Dicho Decreto fue radicado en la Corporación con el número RE-341.

3. El expediente fue repartido al despacho el 23 de junio de 2020 para su trámite y sustanciación.

4. Mediante el auto del 26 de junio de 2020, la magistrada sustanciadora resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, también se ordenó comunicar el proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los ministros que integran el Gobierno nacional y a la Superintendencia de Notariado y Registro. Adicionalmente, se solicitó al Ministerio del Trabajo, dar respuesta algunos interrogantes.

Finalmente se invitó a participar al Departamento Nacional de Estadísticas -DANE-, al Centro de Estudios Sociales y Laborales de la ANDI, a FEDESARROLLO, al Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-, al Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, al Laboratorio para la Igualdad y Desarrollo Sostenible -LIDES-, al Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico -CISOE-, al Centro de Estudios del Derecho, Justicia y Sociedad -DEJUSTICIA, al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, a la Universidad ICESI, a la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, a la Universidad Externado y a la Universidad de Los Andes, para que durante el término de fijación en lista del presente asunto, si lo consideraban pertinente, envíen sus intervenciones escritas al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación.

1. Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

(Junio 4)

“Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”

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 de Colombia, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a 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 por períodos hasta de treinta días en cada caso, qué sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus

efectos.

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 nuevo Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que según la OMS la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

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 nuevo Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que dicha emergencia sanitaria fue prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020, mediante Resolución 844 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

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

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

personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020, 21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020, 21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020, 28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 29.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020, 30.493 personas contagiadas al 1 de junio de 2020, 31.833 personas contagiadas al 2 de junio de 2020, 33.354 personas contagiadas al 3 junio de 2020 y mil cuarenta y cinco (1.045) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (1) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá O.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); (11) 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 (111) reportó el 3 de junio de 2020 1.045 muertes y 33.354 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (11.250), Cundinamarca (1.034), Antioquia (1.260), Valle del Cauca (3.886), Bolívar (3.571), Atlántico (4.756), Magdalena (706), Cesar (348), Norte de Santander (134), Santander (114), Cauca (116), Caldas (156), Risaralda (262), Quindío (119), Huila (252), Tolima (274), Meta (983), Casanare (35), San Andrés y Providencia (17), Nariño (1.346), Boyacá (214), Córdoba (163), Sucre (47), La Guajira (65), Chocó (295), Caquetá (24), Amazonas (1.898), Putumayo (10), Vaupés (11), Arauca (1), Guainía (6) y Vichada (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (1) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET [Central European Time Zone] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (11) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos .del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (111) 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 [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (XIII) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (XIV) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (XV) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (XVI) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (XVII) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID- 19 y 162.956 fallecidos, (XVIII) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (XIX) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (XX) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del

nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (XXI) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (XXII) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID- 19 y 193.710 fallecidos, (XXIII) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se 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, (XXXI) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (XXXII) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (XXXIII) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (XXXIV) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (XXXV) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (XXXVI) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366

casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (XXXVII) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (XXXVIII) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (XXXIX) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (XL) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (XLI) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (XLII) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (XLIII) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (XLIV) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (XLV) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (XLVI) en el reporte número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (XLVII) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (XLVIII) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 4.993.470 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (XLIX) en el reporte número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.103.006 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (L) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.204.508 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 337.687 fallecidos, (LI) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.304.772 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (LII) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (LIII) en

el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (LIV) en el reporte número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (LV) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 357.688 fallecidos, (LVI) en el reporte número 131 del 30 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.817.385 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 362.705 fallecidos, (LVII) en el reporte número 132 del 31 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.934.936 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 367.166 fallecidos, (LVIII) en el reporte número 133 del 1 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.057.853 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 371.166 fallecidos, (LVIX) en el reporte número 134 del 2 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.194.533 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 376.320 fallecidos, (LVX) en el reporte número 135 del 3 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.287.771 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 379.941 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud – OIVIS, (1) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (11) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (111) en reporte de fecha 3 de junio de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 6.397 .294 casos, 383.872 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de vidas, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los numerosos casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata,

con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que la Organización Internacional del Trabajo en el informe denominado “Observatorio de la OIT: El COVID 19 y el mundo del trabajo”. Cuarta edición del 27 de mayo de 2020 señala los gravísimos impactos que ha sufrido el empleo por cuenta del virus COVID-19:

“La crisis sigue provocando una reducción sin precedentes de la actividad económica y del tiempo de trabajo, y datos recientes confirman las previsiones realizadas anteriormente en materia de pérdida de horas de trabajo (véase el Anexo técnico 1). Se estima que en el primer trimestre de 2020 se perdió un 4,8 por ciento de las horas de trabajo (lo que corresponde a alrededor 135 millones de empleos a tiempo completo, habida cuenta de una semana laboral de 48 horas, con arreglo a la referencia actualizada a tal efecto), con respecto al cuarto trimestre de 2019. Ello constituye una ligera revisión al alza de unos 7 millones de empleos a tiempo completo desde que se publicó la tercera edición del Observatorio de la OIT, lo que pone de manifiesto que en el tercer trimestre de 2020 la crisis afectó a los mercados laborales con mayor intensidad que la prevista, en particular en los países de ingresos medianos altos o elevados de horas trabajadas. En las Américas, se prevé que se pierda el 13,1 por ciento de las horas de trabajo a lo largo del segundo trimestre, con respecto al nivel que existía antes de la crisis. En Europa y Asia Central, se prevé una pérdida del 12,9 por ciento. Las estimaciones relativas a las demás regiones son levemente inferiores, pero en todos los casos se registran valores superiores al 9,5 por ciento. América meridional y Europa meridional y occidental son las regiones para las que se han realizado mayores revisiones al alza en materia de pérdida de horas trabajadas (en más de un punto porcentual) desde la publicación de la tercera edición del Observatorio de la OIT, lo que pone de manifiesto, respectivamente, el empeoramiento de la situación en América meridional y el hecho de que los efectos en el mercado de trabajo de las medidas adoptadas en Europa han sido más intensos de lo previsto.”

Que igualmente, la Organización Internacional del Trabajo en el documento “Las normas de

la OIT y la COVID-19 (coronavirus)” del 29 de mayo de 2020 señaló entre otros aspectos “que los gobiernos deberían, tan pronto como sea posible o tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; o adoptar, restablecer o ampliar

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 colombiano por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de los considerandos del mencionado Decreto, en el acápite de “Presupuesto fáctico” se indicó

[...] Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto...” [...] Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en -31 % en este mismo periodo. Lo anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y corresponde al peor registro histórico del indicador...” “... Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del Covid-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo

novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional....” “...Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano [...]”.

Que de la misma forma, en los considerandos del Decreto 637 de 2020, en el acápite de “Presupuesto valorativo” se señaló

“[...] Que en marzo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional se incrementó en 1.4% frente a febrero, siendo este el mayor incremento registrado desde febrero de 2004 y el segundo más alto registrado desde 2001. De igual manera, en marzo de 2020 se reportó una destrucción de cerca de 1,6 millones de empleos con respecto al mes anterior, lo que corresponde al mayor incremento en dicho indicador desde que se tienen cifras comparables. Las solicitudes de suspensión tanto de actividades, como de contratos y despidos colectivos - con corte al 15 de abril de 2020- han aumentado 30 veces frente al registro de todo 2019, lo que anticipa un deterioro aún mayor del mercado laboral en los próximos meses. De hecho, las perspectivas de los analistas (al 14 de abril) sugieren un significativo aumento en la tasa de desempleo en 2020, con proyecciones del orden del 15% al 20%. En cualquier escenario esta sería la tasa de desempleo más alta desde 2002. (Fuente: DANE, Ministerio de Trabajo). Que la evidencia empírica sugiere que los empleados que han perdido su empleo a través de un despido se enfrentan a peores perspectivas de recontratación y menores salarios. Asimismo, estos impactos persisten en el mediano plazo, y se materializan a través de tasas de desempleo mayores y más duraderas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Canziani & Petrongolo 2001, Stevehs 2001, Eliason & Storrie 2006)”.

Que a su turno, en el acápite de “Justificación de la declaratoria del estado de excepción” del

mencionado decreto se indicó

“[...] Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.[...]”; y así mismo dentro del subtítulo “Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos” se señaló “...Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores”.

Que el 30 de abril de 2020, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE publicó los indicadores del mercado laboral para el mes de marzo, el cual evidencia un impacto en el indicador de desempleo del 12,6%, con un incremento significativo de la inactividad en 1,53 millones de personas que pasaron de estar ocupados a estar inactivos.

Que si bien los datos del mes de marzo mostraron un impacto importante sobre el mercado laboral, los datos que entregó el Departamento Nacional de Estadística – DANE el 29 de mayo de 2020, que miden el empleo del mes de abril, hacen aún más notorio el impacto en el mercado laboral y la capacidad de generación de ingresos de los hogares, pues la tasa de desempleo ascendió a 19.8%, la más alta durante los últimos 20 años, con un aumento en el número de desocupados aumentó en 1 millón 559 mil personas frente al mismo mes de 2019, y un aumento de la población económicamente inactiva en 4 millones 313 mil personas.

Que desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidencia que todos los sectores

redujeron el número de ocupados a excepción al de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos (Ver Tabla 1):

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

Rama de actividad económica

2019

2020

Variación

Comercio y reparación de vehículos

3.661

-509

Industrias manufactureras

2.624

2.142

-481

Actividades artística, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios

2.107

1.660

-447

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

2.556

2.271

-285

Construcción

1.434

1.258

-176

Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca

3.318

3.201

-117

Alojamiento y servicios de comida

1.519

1.481

-110

Transporte y almacenamiento

1.581

1.485

-96

Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos

1.347

1.268

-79

Información y comunicaciones

357

306

Actividades inmobiliarias

258

217

-41

Actividades financieras y de seguros

332

297

-35

Explotación de minas y canteras

182

177

-5

No informa

0

16

16

Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos

170

-246

76

Ocupados total Nacional

22.027

19.687

-2.340

Que mediante el Decreto Legislativo 659 del 13 de mayo de 2020, y en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se ordenó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME-.

Que a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para atender los efectos económicos y sociales adversos, generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a la población vulnerable beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -

Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, ha resultado imposible prever la magnitud de la crisis, lo que ha obligado a extender el periodo de aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020 de conformidad con el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.

Que el requerimiento sanitario de guardar aislamiento y distanciamiento social han repercutido directamente en la economía nacional, en el aparato productivo y en el mercado laboral, afectando así la potencial capacidad de autosatisfacer el mínimo vital de los hogares más vulnerables. Por ese motivo es imperativo procurar evitar que dicha afectación ocurra, con el fin de resguardar los principios que conforman nuestro estado social de derecho, especialmente en relación con el respeto a la dignidad humana y la solidaridad de las personas que integran la nación.

Que de conformidad con la línea jurisprudencia 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 11 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 intersecciones 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 DESGA el 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 perrada de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios ozonas 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 las transferencias económicas no condicionadas, extraordinarias y adicionales 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 las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias previstas en el presente Decreto Legislativo buscan beneficiar (i) en el programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor a aproximadamente 1.668.730 beneficiarios con una inversión aproximada de \$ 140.146.002.343, (ii) en el Programa de Familias en Acción asciende a 2,6 millones de familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de \$ 398.000.000.000 de pesos, (iii) en el programa Jóvenes en Acción asciende a 296 mil jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$107.000.000.000; para un monto total de aproximadamente \$ 645.146.002.343.

Que por los efectos adversos derivados de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, se hace necesario autorizar al Ministerio del

Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a realizar entregas de transferencias monetarias no condicionadas y extraordinarias adicionales a las establecidas en el presente decreto legislativo siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal.

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 - paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se reintegrarán a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público:”

Que con la finalidad de que los beneficiarios de los Programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción 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.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Durante el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada 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, realicen en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal.

ARTÍCULO 2. Financiamiento. La medida dispuesta en este Decreto Legislativo podrá ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME- o a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación -PGN, 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.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D. C. a los 4 días del mes de junio de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

(FDO.) IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO 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 GOMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA

MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZALEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RICARDO JOSÉ LOZANO PICON

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

JONATHAN MALAGON GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

KAREN CECILIA ABUDINEN ABUCHAIBE

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

LA MINISTRA DE CULTURA,

CARMEN INES VASQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN

MABEL GISELA TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE

ERNESTO LUCENA BARRERO”

III. PRUEBAS

Informe de pruebas allegado por el Ministerio del Trabajo

Mediante auto del 26 de junio de 2020 la magistrada sustanciadora formuló unos interrogantes muy precisos sobre la adopción de las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 814 de 2020. Las respuestas fueron allegadas en conjunto por el Ministerio del Trabajo¹ y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.²

a. “¿Cuáles son los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios otorgados a través de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción?”.

La respuesta del Ministerio se refiere al programa de Protección Social al Adulto mayor - Colombia Mayor y luego de explicar los objetivos y beneficios de éste, señaló que los requisitos para ser beneficiario de dicho programa son los definidos por la Ley 100 de 1993, adicionada por la Ley 797 de 2003, en su artículo 2573. Sin embargo, de acuerdo con las facultades asignadas al Ministerio del Trabajo en el párrafo único del artículo 258 de la Ley 100 de 1993, actualmente los requisitos exigidos para el ingreso al programa son los establecidos en el artículo 2.2.14.1.31. del Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016.⁴

Por su parte, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social indicó respecto del programa Familias en acción, que los requisitos están señalados en el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, modificado por la Ley 1948 de 2019.⁵ Y expresó que para cada una de estas poblaciones se cuenta con instrumentos de focalización específicos, oficialmente reconocidos y normados por el Gobierno nacional. Sobre el programa Jóvenes en acción, indicó que los beneficiarios son los jóvenes bachilleres entre 14 y 28 años que no cuenten con título profesional universitario y que se encuentren registrados en por lo menos una de las bases

de focalización.⁶ Igualmente, explicó que “con excepción de los potenciales participantes registrados en el SISBEN, no hay puntajes de corte determinado para aquellos que se encuentren registrados en la ESTRATEGIA UNIDOS, RUV, Listados Censales Indígenas, Listados Censales ICBF y del Programa Familias en Acción”.

b) “¿Las transferencias monetarias no condicionadas están previstas exclusivamente para los beneficiarios inscritos con anterioridad a la fecha de expedición del decreto objeto de estudio o también se beneficiarán de ellas las personas que ingresen a estos programas en fechas posteriores a la expedición? En caso de que nuevos inscritos también sean beneficiarios, ¿existirán variaciones en los criterios de elegibilidad, en los criterios de priorización, en plazos y procedimientos de postulación?”.

Señaló que el beneficio está previsto para “las personas que estén registradas con estado Activo como beneficiarias del programa, independiente de la fecha de ingreso, se les programa el valor del subsidio ordinario por \$80.000 más el valor de la transferencia ordenada por el Decreto 814 de junio de 2020 por \$80.000. Para aquellas personas que en el momento de liquidar la siguiente nómina cambiaron su estado de “suspendido” a “activo”, si existe la disponibilidad de recursos para programar el giro adicional, se procederá a liquidar el valor de la transferencia. Es importante resaltar que las medidas establecidas por el Decreto 814 de junio de 2020, son de carácter temporal, por tanto, el beneficio otorgado por el citado Decreto solo podrá ser exigible durante el tiempo que tenga efecto la norma”.

Igualmente, resalta que el ingreso al programa Colombia Mayor se da a través del “proceso de priorización”, a cargo de las entidades territoriales y de conformidad con lo previsto en el parágrafo 20 del artículo 2.2.14.1.31. del Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016. Por lo tanto, el Ministerio en ningún caso determina qué beneficiarios deben ingresar. A partir de la priorización se configura la base de datos de potenciales beneficiarios cuyo orden determina el ingreso de los nuevos beneficiarios bien sea por novedades generadas por las causales de retiro o por ampliación de cobertura.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, señaló que la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, se entregará a los participantes del Programa Familias en Acción que se encuentren activos en los estados: beneficiario, elegible inscrito y suspendido con fecha de corte al 18 de junio de 2020 y se exceptúan del beneficio a las familias en estado retirado o suspendido por fallecimiento, de conformidad con lo establecido en el documento G-GI-TM12 “Guía Operativa Condiciones de Salida Familias en Acción – versión 51”.

A los participantes que ingresen con posterioridad al 18 de junio de 2020 no se les extenderá el beneficio, dado que actualmente las inscripciones al programa Familias en Acción están cerradas. En cuanto a los pagos posteriores que quedaron contemplados en el Decreto Legislativo 814 de 2020, indica que, “de acuerdo con la evolución de la emergencia sanitaria causada por el nuevo coronavirus COVID-19 y su impacto económico en la población más vulnerable, se determinará, en su momento, la procedencia de un nuevo giro extraordinario siempre y cuando se cuente previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal”.

Respecto de la entrega de ayudas a los participantes del Programa Jóvenes en Acción, indicó que se hará a los inscritos antes del día 6 de mayo de 2020 que no se encuentren en estado fallecido “según el procedimiento de depuración y control de calidad de información efectuado por el GIT Antifraudes de la Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social, sobre las bases de datos externas de la Registraduría Nacional del Estado Civil y demás registros administrativos oficiales, en especial los registros contenidos en la plataforma de intercambio de información del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de SaludPISIS- y el Registro Único de Afiliados - RUAF-, con corte al 10 de junio de 2020”. Los participantes de este programa inscritos con posterioridad al 6 de mayo de 2020 no serán beneficiarios de esta transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria contemplada en el Decreto Legislativo 814 de 2020.

Señaló además, que dependiendo de la disponibilidad presupuestal, al igual que con Familias en Acción, se tendrá en cuenta la evolución de la emergencia sanitaria causada por el nuevo coronavirus COVID-19 y su impacto en la población más vulnerable, para determinar la procedencia de un nuevo giro extraordinario.

c) Teniendo en cuenta que en el marco de la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus Covid-19 se han expedido otros decretos legislativos mediante los cuales se ofrecen ayudas económicas a la población vulnerable, dentro de la cual se incluyen personas con las características de los beneficiarios de estos programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción, es necesario que se precisen con mayor detalle cuáles son las razones fácticas y jurídicas por las que la entidad requiere de otra norma con fuerza material de ley que la autorice a conceder un apoyo económico adicional y extraordinario a este grupo poblacional.

Con el fin de determinar la necesidad de las medidas establecidas en el decreto bajo estudio, la entidad deberá explicar las razones fácticas y jurídicas por las cuales la población beneficiaria de este apoyo económico excepcional no puede aplicar a otros programas del gobierno nacional con la misma finalidad.

Al respecto, el Ministerio manifestó que en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, se expidió el Decreto Legislativo 659 de 2020 del 13 de mayo de 2020 mediante el cual se autorizó “una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, para apoyar, entre otros, a los beneficiarios de Programa de Protección al Adulto Mayor – Colombia Mayor, que son adultos mayores en estado de indigencia o de extrema pobreza, cuya precaria situación se ha visto impactada negativamente por el aislamiento preventivo y obligatoria ordenado para frenar la expansión del virus, al afectarse los ingresos que requieren para proveer a su subsistencia”.

Sin embargo, señaló que la ampliación del aislamiento obligatorio hasta el 1 de julio, se prolongaron los efectos económicos adversos a esta población vulnerable y “el apoyo económico entregado inicialmente para mitigar las consecuencias adversas de la pandemia del Coronavirus COVID - 19 resulta insuficiente, por lo que, en aras de asegurarles sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital, resultaba necesario autorizar la entrega de una nueva transferencia para garantizarles tales derechos, materializando los principios y fines del Estado Social de Derecho, como la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la efectividad de los derechos y el bienestar general.”

Por su parte, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social indicó que “que los pagos extraordinarios de Familias en Acción y Jóvenes en Acción corresponden al 29,5% y 72,4% de los ingresos de los hogares, respectivamente. Estos complementan sus ingresos para cubrir, en parte, los gastos de alimentación, dado que no pueden generar ingresos por las restricciones de movilidad decretadas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”. Señaló que en ese contexto, las ayudas buscan complementar los ingresos de familias pobres con niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentra en condición de vulnerabilidad por la situación de pobreza y pobreza extrema a la que se enfrentan, “con el fin de mitigar los efectos de la crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, y evitarles afectaciones económicas adicionales, dado que al prolongarse el aislamiento obligatorio, y dificultarse o imposibilitarse por causa de tal medida, que puedan conseguir los recursos indispensables para la satisfacción de sus mínimas necesidades, el apoyo económico otorgado anteriormente resulta insuficiente”.

d) ¿Cuál es la naturaleza del beneficio económico excepcional y en qué difiere de los establecidos por las leyes y decretos reglamentarios vigentes?

Al respecto el Ministerio, señaló que a través de este beneficio económico excepcional se

entrega un apoyo adicional por \$80.000 a los beneficiarios del programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, personas que viven en muchas ocasiones solas y enfrentan condición de pobreza extrema y alta vulnerabilidad frente al contagio por COVID-19, de acuerdo con los recursos disponibles que destine el Gobierno nacional para atender la emergencia sanitaria.

Destacó el Ministerio que esta población beneficiaria “no recibe ingresos superiores a medio SMLMV según lo establecido en el numeral 5 artículo 2.2.14.1.39. del Decreto 1833 de 2016, el cual fue modificado por el Decreto 1340 del 25 de Julio de 2019. Por lo anterior, era necesaria la expedición del Decreto 814 de 2020 para poder contar con una fuente de recursos diferente al Fondo de Solidaridad Pensional, que es el que financia el mencionado programa, para mejorar el ingreso que perciben los adultos mayores durante el tiempo de la pandemia, porque la naturaleza misma de los recursos del Fondo de Solidaridad impide que puedan ser utilizados como fuente de financiación de una transferencia no condicionada no definida en la ley 100 de 1993 y demás normas vigentes en materia pensional.”

Respecto de la diferencia con otras ayudas, explicó que este beneficio económico excepcional “es complementario al apoyo entregado a los beneficiarios del programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, teniendo en cuenta sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad; pero en relación con la fuente de financiación, no existe la posibilidad presupuestal y jurídica de que los recursos del Fondo de Solidaridad, que es el que financia el mencionado programa, sean destinados para un fin diferente al definido en la normatividad que lo rige, cuyo objeto no es particularmente la entrega de ‘transferencias económicas no condicionadas’, sino la entrega de una ayuda económica “subsidio” a aquellas personas adultas mayores que no obtuvieron una pensión o no tienen la posibilidad de obtenerla, debido a que durante su vida productiva no efectuaron aportes al sistema o no tuvieron recursos suficientes para hacerlo. Lo anterior, en desarrollo del principio de Solidaridad establecido en el Artículo 48 de la Constitución Nacional “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en

los términos que establezca la Ley” (subrayado fuera de texto).”

El Departamento Administrativo por su parte indicó que el Programa Familias en Acción, regulado por la Ley 1532 de 2012, modificada por la Ley 1948 de 2019, “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”. El objeto de esta transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, es mitigar la crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 y se establece como una ayuda sin la exigencia de cumplimiento de requisitos de corresponsabilidad como se prevé en la transferencia normal.

De manera que, sostuvo, “esta transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a los participantes del Programa Familias en Acción ordenada mediante el Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020, así concebida, no se encuentra en ninguna ley y/o decretos reglamentarios vigentes y, adicionalmente, difiere de las entregas de las transferencias monetarias condicionadas en la no exigencia de verificación de compromisos establecida dentro de la Ley 1532 de 2012 modificada por la Ley 1948 de 2019 y el Manual Operativo de Familias en Acción Versión 5”.

Respecto del Programa Jóvenes en Acción, señaló que este contribuye con dos grandes metas del programa de gobierno: “mejorar la movilidad social y la eliminación de barreras de acceso y permanencia en la educación superior entre segmentos poblacionales y favorecer la inclusión financiera y la transición al mercado laboral” y esta ayuda monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a los participantes del Programa Jóvenes en Acción ordenada mediante el Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020 “no se encuentra en ninguna ley y/o decretos reglamentarios vigentes y, adicionalmente, difiere de las entregas de las transferencias monetarias condicionadas pues no se exige la verificación de compromisos establecida dentro del Manual Operativo de Jóvenes en Acción Versión 8.

adoptado mediante la Resolución 00779 del 27 de abril de 2020 expedida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”.

e). Teniendo en cuenta que el decreto objeto de estudio condiciona las entregas a la disponibilidad presupuestal durante el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante Decreto 637 de 2020 ¿Cuál será la periodicidad de estas transferencias monetarias no condicionadas? ¿Cuáles serán las otras posibles fuentes de financiación de estas medidas?

En cuanto a la periodicidad, el Ministerio del Trabajo indicó que por disposición expresa del Decreto 814 de 2020, se programó una única entrega para el período de junio de 2020. Respecto de las fuentes de financiación, señaló que, aunque es un tema de competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del Decreto bajo examen, “La medida dispuesta en este Decreto Legislativo podrá ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación DE Emergencias -FOME- o a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación -PGN”

A este respecto, el Ministerio de Hacienda indicó⁷ que “prioritariamente se utilizarán como fuente de financiación los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, y en caso de requerirse otras fuentes, se utilizarán saldos de apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación que no puedan ser ejecutadas por parte de las entidades y por consiguiente se destinen para tal fin”.

Por su parte, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social señaló que no se tiene una periodicidad definida, pues en virtud de la coyuntura, las ayudas “se autorizarán de acuerdo a la evolución de los efectos económicos y sociales derivados de la emergencia y de conformidad con la disponibilidad presupuestal que exista en el momento”. Que el asunto de las fuentes de financiación es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin

embargo, de acuerdo con el mismo decreto, “la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción se ejecutará con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias FOME-, o a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto general de la nación, para lo cual se efectuó la correspondiente distribución presupuestal al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”

f) Con relación a las exenciones dispuestas en el artículo 30 del Decreto 814, informar a la Corte Constitucional si las transferencias monetarias condicionadas de los mencionados programas cuentan también con estos tratamientos favorables en materia tributaria.

Para la respuesta a esta pregunta el Ministerio del Trabajo señaló que procedió con el traslado de la misma al Ministerio de Hacienda, por tratarse de un tema de su competencia.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por su parte, manifestó que “las transferencias monetarias condicionadas no están exentas del gravamen a los movimientos financieros (GMF). Sin embargo, en el contrato con la red bancaria que hace la dispersión se exige que la cuenta del beneficiario sí esté exenta. De otra parte y dada la naturaleza especial de la transferencia monetaria no condicionada del Decreto Legislativo 814 de 2020, se hacía necesario exceptuarla expresamente de dicho gravamen para que el monto de la transferencia no se viera disminuido”.

IV. INTERVENCIONES

INTERVINIENTE

SOLICITUD

Secretaría jurídica de la Presidencia de la República y Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE

Exequibilidad.

Consideró que el Decreto 814 de 2020 cumplía con los requisitos formales y materiales dispuestos en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Aclaró que este decreto está ligado al Decreto Legislativo 659 de 2020 y que a pesar de tener el mismo contenido, el Decreto Legislativo 814 de 2020 “(i) contempla la autorización de entregar transferencias monetarias no condicionadas mientras duren los efectos de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia, y no hasta el 4 de junio de 2020, como lo establecía Decreto Legislativo 659 del 13 de mayo de 2020; y (ii) permite la financiación de las transferencias monetarias con las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación”.

Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA) de la ANDI

Exequibilidad.

En opinión del CESLA, el Decreto 814 del 4 de junio del 2020 cumple con los requisitos formales y materiales exigidos. Igualmente, destacó como propósitos del mencionado

decreto los siguientes: “i. Aliviar los impactos económicos producidos por la crisis sanitaria derivada de la COVID-19 y por las medidas adoptadas de aislamiento preventivo obligatorio. ii. Entregar transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción; durante el término de duración de los efectos de la emergencia (Decreto 637 de 2020), siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal. iii. Proteger al adulto mayor, jóvenes bachilleres y las familias en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema durante el Estado de Emergencia. iv. Disponer y movilizar al máximo los recursos a nivel nacional y multilateral para hacer efectivo el derecho a la salud, con el fin de prevenir y mitigar los efectos adversos de la pandemia sobre los derechos humanos, incluso llevando a cabo políticas fiscales que permitan la distribución equitativa, incluyendo el diseño de planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud.”

Laboratorio para la Igualdad y el Desarrollo Sostenible (LIDES)

Exequibilidad.

Frente al juicio formal, señalaron que la norma es exequible, ya que está acorde con los requisitos formales que se imponen en la Constitución Política y la ley 137 de 1994, para el caso de los Decretos Legislativos. Respecto del análisis material, señalaron que el decreto supera “los juicios de (i) conexidad material externa; (ii) motivación suficiente e incompatibilidad; (iii) conexidad material interna; (iv) intangibilidad; (v) ausencia de arbitrariedad; (vi) no discriminación; (vii) necesidad jurídica; y de no contradicción específica y proporcionalidad”.

Sin embargo, respecto de los juicios de finalidad y necesidad fáctica consideraron que, si bien se cumplen los elementos previstos en cuanto a consideraciones fácticas, la idoneidad de las

medidas puede controvertirse por los siguientes motivos: “(i) no se establecen mecanismos de rendición de cuentas, (ii) su duración, montos y cobertura no se compadecen con las medidas idóneas para superar la crisis, y (iii) la norma excluye arbitrariamente a las víctimas de la población beneficiaria.”

Por ello, solicitaron a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 814 de 2020 y que al considerarse los argumentos aquí presentados la Corte “advierta, conmine o recabe del gobierno acciones efectivas frente a las temáticas acotadamente expuestas”.

Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario

Exequibilidad.

No obstante, aunque solicitaron la exequibilidad del Decreto 814 de 2020, llamaron la atención sobre los siguientes puntos: “(i) la importancia de que se determine si la entrega monetaria se entregará en la misma periodicidad en los tres programas, a saber: Jóvenes en Acción, Familias en Acción y Colombia Mayor, (ii) la necesidad de que sea realizado un test estricto de igualdad en el que se determine si existe justificación alguna para que se otorgue un trato diferenciado a los adultos mayores en cuanto a la periodicidad de entregas de las transferencias monetarias del Decreto 814 de 2020, (iii) la importancia de que sea delimitada la temporalidad de la medida en aras de da cumplimiento al requisito especial de transitoriedad en materia tributaria y, (iv) en lo referente al programa Jóvenes en Acción, la importancia de que se otorgue un trato preferente al momento de entregar los subsidios a los jóvenes que continúen con sus estudios”.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

Exequibilidad condicionada.

El interviniente manifestó que el Decreto objeto de estudio, junto con todos los que comparten igualdad material en su contenido económico, “solo pueden ser constitucionales si se define el monto de dinero del cual será beneficiario las personas y que el mismo permita garantizar sus derechos de toda índole, así como deben abarcar todas las personas en situación de vulnerabilidad y sujetos de especial protección constitucional, especialmente, las víctimas del conflicto armado, pues todos ellos deben verse beneficiados de dicha transferencia monetaria”.

Bajo ese contexto, aunque consideró que se cumplían los presupuestos formales y materiales, debía condicionarse el artículo 1 del Decreto 814 de 2020, “por omisión legislativa relativa, bajo el entendido de que las víctimas tendrán acceso a la transferencia monetaria no condicionada contemplada en el decreto bajo análisis de manera directa”. Igualmente solicitó que se exhortara al Gobierno, para que elabore una estrategia de atención diferenciada a la población víctima en términos de una renta básica de emergencia que les brinde la garantía de un ingreso mínimo vital.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 814 de 2020, “Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

Cumplimiento de los requisitos formales

* Suscripción. Indicó el Ministerio Público que el Decreto Legislativo 814 de 2020 se encuentra suscrito por el Presidente de la República y todos los Ministros.

* Motivación. Destacó que en el decreto se señalan expresamente los hechos que motivaron su expedición, las principales razones que justifican la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en el marco del estado de emergencia a los beneficiarios de los programas Adulto Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Específicamente, afirmó que “el decreto justifica la medida en la afectación económica por la falta de ingresos para suplir necesidades básicas, debido a la ampliación del periodo de aislamiento preventivo para evitar la propagación del contagio del coronavirus COVID-19”.

* Temporalidad. Alegó que el Decreto 814 de 2020 se expidió dentro en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto Legislativo 637 de 2020 el cual tuvo una vigencia de treinta (30) días calendario contados a partir del 6 de mayo de 2020, hasta el 4 de junio, por lo que se considera superada esta exigencia. Por último, agregó que “el deber en cabeza del Presidente de la República, consistente en enviar el decreto legislativo a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición (parágrafo del artículo 215), no es propiamente un requisito formal, sino un presupuesto de control que, en caso de incumplimiento, autoriza a la Corte para aprehender de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

Cumplimiento de los requisitos materiales

* Conexidad material. El Procurador afirmó que se cumple con la conexidad externa dado que el mismo Decreto 637 señaló la necesidad de adoptar medidas relacionadas con la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la

población y de autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias a la población vulnerable 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. Dicha autorización se concreta en el Decreto 814 de 2020, que permite las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de estos programas sociales, que en su criterio, “se requiere como consecuencia de la duración indeterminada del aislamiento como estrategia para reducir el contagio del COVID-19, razón por la cual el decreto sub examine tiene relación de conexidad directa y específica con las razones que dieron lugar a la declaratoria de una segunda emergencia”.

En cuanto a la conexidad interna, señaló que “la parte considerativa del Decreto 814 de 2020 expuso la necesidad de las medidas en varios planos: (i) en el plano fáctico, el decreto reitera las consideraciones comunes en el sentido de exponer la aparición del virus a nivel internacional, su llegada a Colombia y la relación de casos en el país por regiones; (ii) en el plano internacional, el decreto reitera las recomendaciones de los organismos internacionales para el manejo del COVID-19 y el impacto en la economía y el empleo de la pandemia; (iii) en el plano jurídico, el decreto cita sentencias de la Corte Constitucional y resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (iv) en el plano de la justificación específica, el decreto explica la necesidad de autorizar una transferencia adicional a los programas objeto de esta operación, como consecuencia de la necesidad de ampliar el aislamiento y mitigar el impacto de la crisis. En estos términos el decreto cumple con el requisito desde la perspectiva interna”.

* Ausencia de arbitrariedad. El Ministerio Público estimó que el Decreto 814 de 2020 no contiene medidas que impliquen la restricción de los derechos fundamentales, por lo que se considera superado este requisito. Por el contrario, dijo contiene medidas “que tienen como propósito asegurar el mínimo vital en el contexto de las crisis para personas particularmente vulnerables, razón por la cual el decreto supera este juicio”

* Juicio de intangibilidad. Al respecto señaló el Procurador que las medidas adoptadas en el Decreto 814 de 2020 no afectan los derechos intangibles pues, como se dijo, “las medidas están dirigidas a apropiar recursos económicos para garantizar las condiciones de subsistencia de la población particularmente afectada por la pandemia”.

* No contradicción específica. Manifestó que no se evidencia ninguna contradicción entre el Decreto 814 de 2020, la Constitución Política y los tratados internacionales. Por el contrario, destacó que las medidas del decreto “desarrollan los postulados constitucionales y el bloque de constitucionalidad vigente en la medida en que protege y garantiza los medios económicos para el acceso a derechos fundamentales, bienes y servicios por parte de poblaciones vulnerables. Por otra parte, las medidas no vulneran la prohibición del artículo 355 de la Constitución, pues se trata del otorgamiento de subsidios que tienen sustento en la Cláusula del Estado Social de Derecho y en el principio de efectividad de los derechos”.

En segundo lugar, señaló que las reglas en materia de exención de las transferencias tienen como propósito que los beneficiarios reciban la totalidad de los recursos a ellos transferidos, y de liberar a las entidades que realizan las transferencias de cualquier tipo de gravamen. Disposición que tiene fundamento constitucional, pues el artículo 215 le permite al Presidente de la República modificar los tributos existentes, lo que incluye el establecimiento de exenciones para estos programas.

En tercer lugar, indicó que este decreto no desconoce los límites previstos en la Ley 137 de 1994, por las siguientes razones: “(i) su fin último es dotar a personas vulnerables de los recursos suficientes para enfrentar los efectos económicos de la crisis y cumplir con las estrategias para frenar el contagio del COVID-19; (ii) en su articulado no existe alguna medida que afecte la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo como lo establece la Constitución; y (iii) el decreto no incorpora ninguna medida que implique la desmejora de los derechos sociales de los trabajadores”.

De otra parte, resaltó respecto del programa de Protección al Adulto Mayor, que el Ministerio del Trabajo y Protección Social aseguró que dicha transferencia se haría efectiva solo por una (1) vez y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social manifestó que, para el programa de Familias en Acción y Jóvenes en Acción, la entrega periódica de dicho apoyo económico dependería del “término de duración de los efectos económicos de la emergencia y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Gobierno Nacional”. En virtud de lo anterior, destacó que “pese a que el artículo 1 del decreto establece que las transferencias se entregarán durante el termino de duración de los efectos económicos de la emergencia, sin hacer diferenciación alguna entre los programas objeto del decreto, la Procuraduría considera que esta interpretación del enunciado desconoce la igualdad, pues no se entiende la razón por la cual el programa dirigido a la vejez -población particularmente afectada por el virus y por los efectos económicos- tiene una cobertura menor que los otros programas. Por esta razón, el Ministerio Público considera que se debe condicionar el artículo 1 en el entendido que las transferencias del programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor tiene vigencia durante el término de duración de los efectos que dieron lugar a la emergencia”.

* Finalidad. Explicó que las medidas adoptadas a través del Decreto Legislativo 814 de 2020 están destinadas a conjurar la crisis y a evitar la expansión de sus efectos.

* Motivación suficiente. El Procurador señaló que “el decreto no supone la restricción de derechos fundamentales, razón por la cual se satisface este requisito. En todo caso, el Gobierno Nacional explicó debidamente la necesidad de autorizar la entrega de transferencias monetarias como apoyo económico a los beneficiarios de los programas dispuestos en el artículo 1, de conformidad con la parte considerativa del decreto y los tres informes presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Trabajo y Protección Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, según da cuenta el expediente”.

* Juicios de necesidad y de subsidiariedad. Expresó que desde el punto de vista fáctico, la crisis generada por el coronavirus COVID-19 “exige la adopción de medidas especiales y excepcionales en materia económica y tributaria, pues las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, así como por los riesgos y contingencias derivados de la vejez justifican la intervención del Estado para garantizarles recursos económicos para la garantía de derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, el mínimo vital, la salud, como obligaciones derivadas de la cláusula del Estado Social de Derecho”. Además, consideró que la transferencia dispuesta en las normas legales ordinarias resulta insuficiente para enfrentar los gastos mínimos de un hogar promedio, en medio del asilamiento preventivo dispuesto por el Gobierno. Igualmente, señaló que “pese a que el Decreto Legislativo 458 de 2020 adoptó medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional relacionadas con la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias para los beneficiarios de los programas sociales de Protección al Adulto Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, es necesaria la adopción de nuevas medidas por cuenta del aumento del contagio y de la duración indefinida del aislamiento obligatorio”.

Desde el punto de vista jurídico, encontró acreditado que los tres programas, “no tenían contempladas entregas adicionales y extraordinarias, lo que implica que los recursos establecidos en los instrumentos normativos ordinarios (Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Ley 1532 de 2012, Ley 1948 de 2019) son insuficientes y no pueden ser objeto de modificación por medio de las facultades normativas ordinarias del Presidente de la República”.

Respecto de la exención de impuestos y gravámenes realizada por el Decreto 814, consideró que la medida obedece a las transferencias monetarias no condicionadas de que trata dicha norma y no existen en la legislación ordinaria “los medios que prevean tales beneficios tributarios en favor de las personas que hacen parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción; por lo que, en este sentido, no se disponía de competencias normativas ordinarias para establecer tales

exenciones”. En consecuencia, señaló que este decreto supera el juicio de necesidad en sus dos vertientes.

* Incompatibilidad. El Procurador argumentó que el Decreto 814 de 2020 no suspende de manera implícita o explícita disposiciones del ordenamiento jurídico. Resaltó que las disposiciones ordinarias que contienen los programas objeto de la transferencia tiene características especiales, “pues son: (i) no condicionadas, en la medida en que no se exigen compromisos de corresponsabilidad a los beneficiarios; (ii) extraordinarias, pues se realiza por fuera del cronograma de giros ordinarios; y (iii) adicionales, porque los beneficios que se otorgan actualmente no garantizan la subsistencia de los receptores en el contexto de emergencia económica”. Adicionalmente, consideró que aplicar la legislación ordinaria en este caso es contrario a las causas que dieron lugar a la emergencia, “pues la intervención del Congreso implica la aplicación de procedimientos contrarios a la urgencia en la consecución de recursos y a la inmediatez con que se requiere atender a la población para salvaguardar su salud y la economía nacional”.

* Proporcionalidad. Para el Ministerio Público el Decreto 814 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad, por las siguientes razones: “(i) como se explicó en puntos anteriores, el decreto no incluye medidas que restrinjan o limiten los derechos y garantías constitucionales, sino que busca garantizar su ejercicio en un contexto de aislamiento social; (ii) ninguna de las medidas adoptadas resulta excesiva en relación con la naturaleza de la emergencia que se pretende conjurar; (iii) las medidas contribuyen a la satisfacción de los derechos de la población más vulnerable del país y se restringen a conjurar la crisis.”

* No discriminación. Se cumple con este requisito en razón a que las disposiciones del Decreto Legislativo no contienen criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, sexo o género.

Adicionalmente y luego estimar superada la revisión material del Decreto 814 de 2020, el

Ministerio Público llamó la atención sobre la necesidad de garantizar que estas transferencias monetarias adicionales y extraordinarias lleguen efectivamente a los miembros de las comunidades étnicas que son beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. Para ello, sugiere la “aplicación de un enfoque diferencial que permita la caracterización de los beneficiarios y la identificación de sus necesidades especiales en materia de inscripción y entrega de ayudas. En efecto, el avance de la pandemia ha demostrado la afectación particular de ciertos grupos que requieren de una focalización especial. En el caso de las comunidades étnicas, hay elementos que las hacen más vulnerables a la pandemia; como sus altos niveles de pobreza y las barreras geográficas que dificultan su inscripción en los programas sociales del Gobierno Nacional y su acceso a las ayudas”.

Afirmó que en el marco de la pandemia generada por la propagación del coronavirus COVID-19 en el mundo, “la Comisión Interamericana de Derechos Humanos profirió la Resolución 1 del 10 de abril de 2020 en la que se hizo énfasis en la necesidad de prestar especial atención a las necesidades de los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, entre otros, cuyos derechos humanos podrían verse especialmente afectados por las medidas de emergencia y de contención frente a la pandemia⁸. En ese orden de ideas, a continuación, se solicitará a la Corte Constitucional que exhorte al Gobierno Nacional para que aplique un enfoque diferencial en el marco de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, que garantice la identificación de las 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.

VI. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. Por tratarse del control constitucional de un Decreto Legislativo, la Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso con fundamento en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE) y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

A. Materia objeto de control, problema jurídico y metodología de análisis

1. Mediante el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Dicho Decreto Legislativo fue declarado constitucional por esta Corte mediante la sentencia C-145 de 2020. Posteriormente, el 6 de mayo de 2020 se declaró por segunda vez y por el término de 30 días el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto Legislativo 637, el cual fue declarado constitucional a través de la sentencia C-307 de 2020.

1. En desarrollo de la segunda declaratoria, el Presidente de la República y todos los Ministros expidieron el Decreto Legislativo No. 814 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”. Este Decreto Legislativo es el objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA) de la Andi, el Laboratorio para la Igualdad y el Desarrollo Sostenible (LIDES), el Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la

Universidad del Rosario, la Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y el Procurador General de la Nación intervinieron en el presente asunto y le solicitaron a esta Corte que declare exequible el Decreto sub examine, por cuanto, formal y materialmente, se ajusta a las exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional colombiano para este tipo de actos normativos.

1. De conformidad con todo lo anterior, el problema jurídico en el presente asunto es el siguiente: ¿El Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020 cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional?

1. Para dar respuesta al problema jurídico formulado, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, se presentará el marco normativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como algunas consideraciones de la jurisprudencia constitucional. En segundo lugar, se precisará el contenido y alcance del Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, así como la sentencia C-307 de 2020, mediante la cual se declaró su constitucionalidad. En tercer lugar, se abordará el contenido y la finalidad de la medida dispuesta en el Decreto Legislativo No. 814 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”. Con base en ello, se analizará si el Decreto bajo revisión cumple con cada uno de los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (en adelante, LEEE) y la jurisprudencia constitucional.

A. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de

1. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del estado de emergencia económica, social y ecológica establecido en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente, se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este Tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos expedidos por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia. A continuación, la Corte reiterará los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 545 de 2020.

1. Los artículos 212 a 215 de la Constitución de 1991 regulan los estados de excepción. Con base en estas disposiciones el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

1. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Carta Política establece un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”¹⁰ y que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”¹¹.

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia (en adelante LEEE)¹², así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial¹³.

1. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles para los estados de excepción, dentro de los cuales se destacan los políticos específicos, 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.

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

1. De conformidad con el artículo 215 de la Carta, 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 (...)”¹⁴. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente¹⁵.

Este Tribunal ha señalado que:

“los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”¹⁶ (negrilla fuera de texto original).

En estos términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de movimientos telúricos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, entre otros, o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”¹⁷.

Una muestra de lo anterior es que desde la expedición de la Constitución se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por razones diversas y apremiantes como: i) la fijación de salarios de empleados públicos¹⁸; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica¹⁹; iii) desastres naturales²⁰; iv) la devaluación del peso frente al dólar²¹; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito²²; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público²³; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud²⁴; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela²⁵.

1. El artículo 215 superior prescribe que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica

con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Dicha disposición señala que el decreto que haga público el estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, va a utilizar estas facultades extraordinarias. Además, esta norma también señala que se debe convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica²⁶

13. Los estados de excepción son respuestas a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias fundadas en la juridicidad que impone la Carta. Sin embargo, una característica propia del Estado Constitucional es que esa competencia no sea arbitraria ni omnímoda. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y la Constitución, ya que a pesar de

que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, deben someterse a las condiciones de validez impuestas por la Carta.

1. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas consideradas parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan los estados de excepción (artículos 212 a 215); (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- (artículos 93.1 y 214 superiores). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal: (a) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción²⁷; y (b) 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 humanos²⁸.

Criterios formales y materiales que rigen el control constitucional de los decretos adoptados en el estado de emergencia económica, social y ecológica.²⁹

1. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional y, de esa forma, se establezcan criterios objetivos y certeros para su valoración.

1. El examen formal del decreto exige verificar, en el siguiente 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.

1. 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 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 aspectos, adicionalmente, ahora se indica el orden en el que deben ser aplicados.

Los requisitos sustanciales se determinan según los juicios (a) de finalidad; (b) de conexidad material; (c) de motivación suficiente; (d) de ausencia de arbitrariedad; (e) de intangibilidad; (f) de no contradicción específica; (g) de incompatibilidad; (h) de necesidad; (i) de proporcionalidad y (j) de no discriminación.³⁰ En el análisis del Decreto Legislativo bajo examen se hará referencia al contenido y alcance de cada uno de ellos.

El Decreto Legislativo 637 de 2020 y la Sentencia C-307 de 2020

1. El pasado 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República a través del Decreto Legislativo 637 declaró por segunda vez el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Lo anterior, con ocasión del comportamiento del virus COVID-19 en Colombia y la incertidumbre tanto de las proyecciones epidemiológicas como de la duración del confinamiento y sus efectos económicos.

El decreto destaca que para el 6 de mayo de 2020 la situación de contagiados a nivel mundial era de 3.642.665 en 187 países y un total de 262.709 muertos. En Colombia, a esa fecha, había 8.613 casos de contagio y 378 muertos. Por tanto, “si bien los niveles de contagio se han visto disminuidos frente a las proyecciones efectuadas inicialmente por el Instituto Nacional de Salud INS, esto debido en especial a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y en especial producto del aislamiento preventivo obligatorio, estas medidas implican una afectación al aparato productivo nacional y al bienestar de la población, cuyas consecuencias deben entrar a mitigarse”. Como consecuencia, las políticas de confinamiento necesarias para superar la pandemia tendrían una duración e impactos económicos y sociales mayores a lo inicialmente previsto.

El Decreto Legislativo expone además de asuntos de salud pública, hechos relativos a la crisis económica y social causada por el COVID-19 y por las medidas sanitarias básicas, necesarias para hacerle frente, a partir de variaciones en la proyección de las principales variables, como la del crecimiento económico,³¹ la de la actividad comercial e industrial³² y la de la disminución de los ingresos y el aumento de los gastos requeridos.³³

En el Decreto 637 el Gobierno nacional explica que aunque en el Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, para el 6 de mayo se habían presentado nuevas circunstancias, “como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país. Que debido al aislamiento obligatorio que se ha ampliado en 3 ocasiones y del cual no se tiene certeza de cuándo puede ser levantado, se ha producido un cese casi total de la vida social...”.

Para el Gobierno, la crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020. Además, resulta evidente para el Gobierno que “el país se encuentra enfrentando una situación nunca antes vista en su historia que ha generado unos hechos inesperados e inusuales mucho más graves de lo razonablemente previsibles que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional y las que fueron tomadas de manera extraordinaria en el Decreto 417 de 2020, toda vez que la extensión del aislamiento obligatorio ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, por lo que todo lo anterior evidencia que el presente decreto declarativo de emergencia cumple de manera suficiente el primer elemento fáctico de estudio por parte de la Corte Constitucional”.

Señala el Decreto 637 que ante la evolución negativa de esta crisis y la gravedad de los nuevos efectos que se advierten cada día, resulta imperativo contar con medidas de rango legal que le hagan frente a la nueva situación con la eficacia y eficiencia que necesitan los colombianos en todo el territorio nacional, sobre todo cuando la población menos favorecida es la principal afectada, generando la necesidad “de que el Estado apoye directamente a la población más vulnerable, que ya no cuenta con ingresos y que usualmente no tiene ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan”.

Para atender esta crisis, señala el Decreto 637 que es necesario “establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan. Que resulta necesario 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". (Negrilla fuera del original)

1. En la sentencia C- 307 de 2020³⁴ la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió que el Decreto 637 de 2020 cumplió con los requisitos formales y sustanciales dispuestos en la Constitución y la LEEE, y en consecuencia, lo declaró constitucional.

Por tratarse de una segunda declaración de un estado de emergencia económica, social y ecológica, el control realizado fue más riguroso toda vez que "ya existían una serie de elementos fácticos y jurídicos, propios de la declaración anterior, por lo que el análisis no puede ser el mismo ya hecho, sino que tiene que ser incremental, en la medida en que se debe determinar la existencia y la realidad de otros hechos, que deben ser sobrevinientes a los ya conocidos, que deben ser graves y que no puedan afrontarse con los medios ordinarios y con los medios extraordinarios previstos en el estado de emergencia anterior. A esta circunstancia debe agregarse el análisis de la circunstancia de que, al hacerse la declaración que ahora se juzga, estaba sesionando el Congreso de la República, de cara a la posibilidad de tramitar las medidas que considerase necesarias por el procedimiento legislativo ordinario".

En ese contexto, resaltó esta Corporación que las pruebas aportadas al expediente lograron demostrar que "la prolongación en el tiempo de las medidas sanitarias básicas, entre ellas, la del aislamiento social, han causado efectos sociales y económicos nuevos, que superan, en mucho, lo que se estimó al momento de declararse el primer estado de emergencia, e incluso lo que podía preverse por entes nacionales e internacionales, todos los cuales han modificado sus cálculos y pronósticos".

El Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020. Finalidad y medidas adoptadas.

1. En el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica antes mencionada, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

1. Según la parte motiva de este Decreto Legislativo, su finalidad es principalmente la de proteger los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de las personas más vulnerables que han visto reducido sus ingresos a causa de las restricciones para prevenir la propagación del covid-19, a través de transferencias monetarias no condicionadas. En la motivación se señala:

“Que el requerimiento sanitario de guardar aislamiento y distanciamiento social han repercutido directamente en la economía nacional, en el aparato productivo y en el mercado laboral, afectando así la potencial capacidad de autosatisfacer el mínimo vital de los hogares más vulnerables. Por ese motivo es imperativo procurar evitar que dicha afectación ocurra, con el fin de resguardar los principios que conforman nuestro estado social de derecho, especialmente en relación con el respeto a la dignidad humana y la solidaridad de las personas que integran la nación.

(...)

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 las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias previstas en el presente Decreto Legislativo buscan beneficiar (i) en el programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor a aproximadamente 1.668.730 beneficiarios con una inversión aproximada de \$ 140.146.002.343, (ji) en el Programa de Familias en Acción asciende a 2,6 millones de familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de \$ 398.000.000.000 de pesos, (iii) en el programa Jóvenes en Acción asciende a 296 mil jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$107.000.000.000; para un monto total de aproximadamente \$ 645.146.002.343.

Que por los efectos adversos derivados de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, se hace necesario autorizar al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a realizar entregas de transferencias monetarias no condicionadas y extraordinarias adicionales a las establecidas en el presente decreto legislativo siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal.”

Para cumplir con estos objetivos, el Decreto Legislativo adopta una medida en su artículo primero, que se concreta en autorizar al Gobierno, a través del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para realizar entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. Esta entrega está condicionada a la respectiva disponibilidad presupuestal.

En el artículo segundo se establece que la medida dispuesta en este Decreto Legislativo

podrá ser ejecutada con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME- o a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación -PGN, haciendo la correspondiente distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El artículo tercero contempla la exención de impuestos y gravámenes financieros de las operaciones financieras que impliquen la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas contempladas en el Decreto Legislativo.

Finalmente, el artículo cuarto contempla la vigencia del Decreto.

1. Ahora bien, en este caso es relevante destacar que el contenido de este Decreto es muy similar al contenido del Decreto 659 de 2020, analizado por esta Corporación y declarado exequible mediante sentencia C-403 de 2020.

Norma

Decreto Legislativo 659 de 2020

Decreto Legislativo

814 de 2020

Artículo 1.

Transferencias monetarias no condicionadas y extraordinarias

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 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Durante el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada 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, realicen en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuesta!.

Artículo 2.

Financiamiento

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 2. Financiamiento. La medida dispuesta en este Decreto Legislativo podrá ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME- o a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación -PGN, para lo cual, se efectuará la correspondiente distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 3º

Exención de impuestos y gravámenes

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 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.

1. Como se advierte en el cuadro anterior, las medidas de los Decretos Legislativos 659 y 814 de 2020 resultan semejantes en tanto que establecen: (i) la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. (art. 1); (ii) el financiamiento de dicha entrega con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME-, (art. 2); (iii) la exención de impuestos y gravámenes financieros de las operaciones financieras que impliquen la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas contempladas en dichos decretos (art. 3).

Sin embargo, a pesar de la similitud de estas medidas, en el Decreto Legislativo 814 de 2020 se advierten las siguientes diferencias, que ameritan un estudio a profundidad. En primer lugar está la temporalidad o vigencia de la medida, ya que en esta oportunidad la autorización de realizar transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias se mantiene durante “el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. En segundo lugar, el Decreto 814 de 2020 no establece una única entrega sino que autoriza todas aquellas a las que haya lugar durante la vigencia de la medida, siempre y cuando

cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuesta. En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, la financiación de la medida se realizará no solo con cargo a los recursos del FOME, sino también con cargo “a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación -PGN”.

1. Adicionalmente, se resalta que además del Decreto 659 de 2020, medidas similares se adoptaron durante la primera emergencia a través de los Decretos 45835 y 55336 de 2020, los cuales fueron declarados exequibles mediante sentencias C-150 y C-195 de 2020 respectivamente.

En la sentencia C-150 de 2020, que analizó la constitucionalidad del Decreto 458 de 2020, esta Corporación consideró que las medidas allí adoptadas, incluyendo la contenida en el artículo 1º “satisfacen plenamente los requerimientos que se desprenden de la propia Constitución (art. 215) y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), en cuanto buscan evitar la grave afectación del derecho al mínimo vital de la población más vulnerable del país que por efecto de la pandemia del coronavirus ha visto comprometida la satisfacción de sus necesidades básicas por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades comerciales o laborales, conforme lo prevé el propio Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia”.

Por su parte, en la sentencia C-195 de 2020 se concluyó que con las medidas contenidas en el Decreto 553 de 2020 se buscaba “paliar la grave afectación del derecho al mínimo vital de los dos grupos focalizados, adultos mayores y trabajadores cesantes, que, por efecto de las disposiciones de aislamiento preventivo obligatorio decretadas para evitar la propagación del COVID19, han visto comprometida la satisfacción de sus necesidades básicas por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades productivas ordinarias, formales o informales. Su puesta en marcha, entonces, permite atender de manera inmediata esta grave situación social, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifiquen otros intereses constitucionales”.

1. Por esta razón, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en las sentencias citadas, las mismas serán tenidas como precedente al momento de realizar el análisis del cumplimiento de los presupuestos formales y materiales exigidos para la constitucionalidad de los decretos legislativos, de acuerdo con la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin perjuicio de las consideraciones particulares que lleguen a realizarse.

Análisis de los requisitos formales y materiales del Decreto Legislativo 814 de 2020

Control de constitucionalidad formal

El Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020 cumple con todos los requisitos formales, como se pasará a explicar a continuación.

a. Motivación del Decreto Legislativo.

1. El Decreto Legislativo contiene una parte motiva que explica las razones por las cuales es necesario realizar las transferencias monetarias no condicionadas durante el término que duren los efectos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. De forma expresa, identifica los propósitos de la medida y su relación con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto 637 de 2020, así como, la necesidad de eximir de impuestos y gravámenes las operaciones financieras que impliquen la dispersión de estas transferencias.

a. Suscrito por el Presidente y todos los ministros.

1. El Decreto Legislativo bajo revisión fue debidamente expedido y suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros en el ejercicio de sus funciones.

a. Expedido durante la vigencia del estado de excepción declarado y que se dicte en desarrollo de él.

1. El Decreto Legislativo 814 fue expedido y publicado en el Diario Oficial 51.335 del 4 de junio 2020. En consecuencia, fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Además, como lo muestra su encabezado y la parte motiva, fue expedido en desarrollo del estado de excepción, toda vez que se trata de medidas para superar y mitigar la crisis generada por el coronavirus COVID-19.

a. Ámbito territorial de aplicación.

1. Las medidas que se adoptan en el Decreto Legislativo 814 de 2020 tienen aplicación en el territorio nacional, en la medida en que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fue declarado para todo el territorio. Los alcances e impactos ocasionados por la pandemia del coronavirus COVID-19 no tienen un límite territorial preciso.

1. En suma, la Sala Plena observa que el Decreto Legislativo 814 de 2020 cumple con todos los requisitos formales de constitucionalidad. Por otra parte, vale señalar que el Decreto Legislativo fue remitido a la Corte Constitucional por el Presidente de la República al día siguiente de su expedición y no requirió ser informado a los Secretarios de las Naciones Unidas y de la OEA, por no establecer limitaciones o restricciones al ejercicio y goce de

derechos fundamentales.

Control de constitucionalidad material

A continuación, la Sala Plena realizará el examen de cada uno de los presupuestos materiales del Decreto Legislativo 814 de 2020.

Juicio de finalidad

1. El requisito de finalidad se encuentra consagrado en el artículo 10 de la LEEE, el cual exige que “las medidas legislativas deben estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

1. De conformidad con las consideraciones del Decreto bajo examen, la orden de aislamiento y distanciamiento social ha repercutido directamente en la economía nacional y en el mercado laboral, afectando especialmente la capacidad de los hogares más vulnerables para garantizar su mínimo vital. Por ese motivo, el Gobierno consideró imperativo “procurar evitar que dicha afectación ocurra, con el fin de resguardar los principios que conforman nuestro estado social de derecho, especialmente en relación con el respeto a la dignidad humana y la solidaridad de las personas que integran la nación las medidas adoptadas están orientadas a conjurar la crisis y evitar que se extiendan sus efectos. Siguiendo la línea jurisprudencia constitucional, según la cual 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, se establecieron las ayudas con el fin de proteger “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.”

El Decreto también señala que estas transferencias buscan beneficiar (i) en el programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor a aproximadamente 1.668.730 beneficiarios con una inversión aproximada de \$ 140.146.002.343, (ii) en el Programa de Familias en Acción asciende a 2,6 millones de familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de \$ 398.000.000.000 de pesos, (iii) en el programa Jóvenes en Acción asciende a 296 mil jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$107.000.000.000; para un monto total de aproximadamente \$ 645.146.002.343.”

Igualmente dispone que, con el fin de que los beneficiarios reciban la totalidad de los recursos transferidos, las operaciones realizadas entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Trabajo y las entidades financieras estarán eximidas de gravámenes financieros.

El monto del subsidio adicional corresponde a la cantidad otorgada de manera ordinaria y dada la situación de emergencia y el margen de maniobra del Presidente para establecer alivios económicos, la medida resulta idónea para mitigar los efectos de la crisis y cumplir con las medidas de confinamiento para frenar la propagación del virus, al ser un complemento al ingreso ordinario que reciben los beneficiarios de estos programas.

Así, ante los efectos adversos derivados de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, a través de este Decreto se autoriza al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que realicen entregas de transferencias monetarias no condicionadas y extraordinarias adicionales, sujetas a disponibilidad presupuestal previa. Las transferencias se harán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME o a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación -PGN, en el evento que se requiera de recursos diferentes a los contenidos en el Fondo de Mitigación de Emergencias

FOME, o este se liquide por el cumplimiento de su propósito. Esto, en tanto, en principio no se tiene un límite temporal cierto o definido para la duración de la medida.

Ahora, aunque no resulta sencillo establecer el alcance del criterio contemplado en el decreto respecto de la vigencia de la medida durante “el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, es claro que, al menos prima facie, no le es posible a este Tribunal advertir o señalar los tiempos que requiere el país para superar la crisis económica en la que se encuentra como consecuencia de las medidas sanitarias que debieron y deben adoptarse para prevenir la propagación de la pandemia, especialmente cuando ha sido evidente el aumento significativo del desempleo y de la tasa de pobreza.

No obstante, sí es posible limitar la vigencia de esta medida mientras persistan las órdenes de aislamiento preventivo obligatorio, las cuales impiden que la población pueda ejercer libremente las actividades económicas que les permitan generar los ingresos para garantizar su mínimo vital.

3.1.2. Teniendo en cuenta lo anterior, encuentra la Sala que las medidas adoptadas en el Decreto 814 de 2020 pretenden, tanto conjurar las causas de la perturbación como impedir la extensión de los efectos de la crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19, al permitir las transferencias no condicionadas adicionales a los beneficiarios de los programas sociales allí descritos y no gravar las operaciones financieras que realicen las entidades encargadas para tal fin mientras persistan las medidas de aislamiento y distanciamiento en los hogares colombianos, especialmente en los compuestos por población vulnerable. Por lo anterior, la medida adoptada en el Decreto Legislativo 814 de 2020 cumple con el juicio de finalidad.

Juicio de conexidad material

1. Este juicio se encuentra en los artículos 215 de la Constitución Política y el 47 de la LEEE.³⁷ Exige la existencia de una relación causal entre las razones que declararon el estado de emergencia y las materias desarrolladas por los Decretos Legislativos. La Corte ha establecido que la conexidad material se evalúa desde una perspectiva interna y otra externa.³⁸ La primera atiende a la relación entre la parte considerativa del Decreto Legislativo y las medidas adoptadas. La segunda, implica la existencia de un vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.³⁹

1. La Sala encuentra que el Decreto 814 de 2020 cumple con el juicio de conexidad material externa, en la medida en que la entrega de transferencias económicas no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción tiene una relación directa y específica con el Decreto 637 de 2020, en razón a que por la pandemia y la velocidad de propagación del coronavirus COVID-19, entre las primeras medidas que se tomaron fueron el aislamiento físico, y en consecuencia, muchos hogares conformados principalmente por población vulnerable, se vieron afectados económicamente y laboralmente. Al respecto, la parte considerativa del Decreto 637 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica se estableció:

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

Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID – 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la

población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.

Que resulta necesario 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;"

1. En ese contexto y como se indicó en precedencia, bajo la vigencia del Decreto 637 de 2020 el Gobierno ya había autorizado mediante Decreto 659 la entrega de una transferencia económica no condicionada, adicional y extraordinaria a este grupo poblacional. Incluso bajo la vigencia del Decreto 417 de 2020 se adoptaron medidas con el mismo propósito (ver Decretos 45840 y 55341 de 2020, los cuales fueron declarados exequibles mediante sentencias C-150 y C-195 de 2020 respectivamente). Al respecto, en el Decreto 814 se señaló:

"Que a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para atender los efectos económicos y sociales adversos, generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a la población vulnerable beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, ha resultado imposible prever la magnitud de la crisis, lo que ha obligado a extender el periodo de aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020 de conformidad con el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020".

De esa forma, a juicio de esta Corporación, entregar ayudas económicas no condicionadas

adicionales es una medida que contribuye a disminuir los efectos económicos adversos del Covid 19 en los hogares vulnerables. De manera que se puede establecer que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 814 de 2020 tiene una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

1. Por otro lado, en relación con la conexidad material interna, la parte motiva del Decreto 814 de 2020 reconoce de manera expresa las finalidades de esta medida. Como se mencionó anteriormente, estas ayudas permiten (i) materializar 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 y (ii) proteger 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.

Adicionalmente, tanto el Decreto que declaró el estado de emergencia económica, como el Decreto bajo análisis, establecen la necesidad de adoptar medidas que permitan 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.

Juicio de motivación suficiente

1. El artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se identifican “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y si se desarrollan razones suficientes para justificar las medidas adoptadas. La motivación es exigible frente a cualquier tipo de medida, y debe serlo más rigurosa, cuando se trata de alguna limitación a derechos fundamentales.⁴²

1. La Sala Plena estima que el Decreto Legislativo 814 de 2020 no impone limitaciones a derechos constitucionales y justifica de forma suficiente las medidas adoptadas.

Como se indicó anteriormente, existe una evidente relación entre las consideraciones del decreto y las medidas adoptadas; se explica claramente que ante la extensión del periodo de aislamiento preventivo obligatorio debía adoptarse nuevamente la medida de autorizar transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los beneficiarios de los programas sociales, población vulnerable que se ha visto afectada gravemente por el aislamiento.

Igualmente se explica la fuente de financiación de esta medida, que se hará con cargo a recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- que, según la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se “contempló que la misma se financiara con otras fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación, en el evento que se requiera de recursos diferentes a los contenidos en el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, o este se liquide por el cumplimiento de su propósito”. A este respecto, el Ministerio de Hacienda indicó⁴³ que “prioritariamente se utilizarán como fuente de financiación los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, y en caso de requerirse otras fuentes, se utilizarán saldos de apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación que no puedan ser ejecutadas por parte de las entidades y por consiguiente se destinen para tal fin”.

Finalmente se estableció 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 con el fin de que los beneficiarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, puedan hacer uso de la totalidad de recursos transferidos.

Con base en lo anterior, se cumple con una motivación suficiente de la medida adoptada en el Decreto Legislativo 814 de 2020.

Juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad

1. La ausencia de arbitrariedad se desprende de las prohibiciones expresas dispuestas en la Constitución y en la LEEE para el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias. Al respecto, “[d]entro de tales prohibiciones y limitaciones se encuentran, por ejemplo: (i) la prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por la justicia penal militar (Artículo 213, inciso final, CP); (ii) la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 214, numeral 2, CP); (iii) la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado (Artículo 214, numeral 4, C.P.)”⁴⁴ (también consagradas en el artículo 15 de la LEEE).

El artículo 7° de la LEEE consagra que la vigencia del Estado de Derecho es esencial, y en esa medida, el estado de excepción y los decretos de su desarrollo deben ser expedidos bajo la legalidad y sin limitar el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales.

1. Por su parte, el requisito de intangibilidad alude “a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (artículo 93 C.P.)”.⁴⁵ La LEEE establece en el artículo 4° un listado de derechos que son intangibles durante los estados de excepción conforme al contenido del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 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.

1. La Corte considera que la autorización de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinaria cumple con la ausencia de arbitrariedad y el requisito de intangibilidad. No es una medida arbitraria porque (a) no regula nada relacionado con la investigación o el juzgamiento de civiles por la justicia penal militar, (b) no suspende derechos fundamentales ni afecta su núcleo esencial y (c) no es una medida que interrumpa el funcionamiento de los poderes públicos del Estado ni las demás instituciones.

1. Por su parte, cumple el juicio de intangibilidad porque respeta el núcleo esencial de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 4° de la LEEE, y en consecuencia, también con lo establecido en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴⁶

Juicio de no contradicción específica

1. En este juicio la Corte debe verificar si las medidas adoptadas en el desarrollo del estado de excepción no sean contradictorias con mandatos constitucionales y de tratados internacionales ratificados por Colombia. Del mismo modo, la Corte ha señalado que, concretamente en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica “(...) la actuación del Ejecutivo (...) es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y

reiterado por la legislación estatutaria, la de no desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores”.⁴⁷

1. El Decreto Legislativo 814 de 2020 cumple con el juicio de no contradicción específica toda vez que se refiere a un asunto que tiene relación directa y específica con el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 637 de 2020 y las medidas que adopta están destinadas a impedir los efectos de la crisis sanitaria generada por la Covid-19. Del mismo modo, la autorización de transferencias económicas no condicionadas, adicionales y extraordinarias a población vulnerable, beneficiaria de programas sociales es una medida que no contradice de manera expresa ninguna disposición constitucional. Como lo ha reconocido esta Corporación,

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. De modo que no se estaría desconociendo lo dispuesto en el artículo 355 superior.

Igualmente, en cuanto a la exención contemplada en el artículo 3 del Decreto, se entiende que la misma estará vigente mientras persistan las causas de la crisis. En todo caso, dada la posible incertidumbre respecto de la duración de esta pandemia y sus efectos, se entiende que, de conformidad con el artículo 215 inciso 3 de la Constitución y el artículo 47 parágrafo único de la Ley 137 de 1994 establecen que la vigencia de las medidas tributarias será al término de la siguiente vigencia fiscal.

1. Finalmente, se advierte que el contenido del Decreto no tiene relación alguna con los derechos de los trabajadores y, por tanto, no desconoce la prohibición expresa del artículo 50 de la LEEE.

Juicio de motivación de incompatibilidad

1. El artículo 12 de la LEEE exige que el Gobierno nacional explique las razones por las cuales las normas ordinarias suspendidas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.

1. La Sala Plena encuentra que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 814 de 2020 cumple con el juicio de motivación de incompatibilidad por las siguientes razones.

1. En primer lugar, es preciso destacar que los programas sociales involucrados en el Decreto están contemplados en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1833 de 2016 (Colombia Mayor), en la Ley 1532 de 2012, modificada por la Ley 1948 de 2019 (Familias en Acción) y en las resoluciones 01970 de 2012, 000527 de 2017 y 00779 de 2020 (Jóvenes en Acción). Estas normas establecen unos subsidios que serán entregados a quienes cumplan con los presupuestos y condiciones previstas.

Bajo las circunstancias actuales, el Gobierno nacional autorizó a través de varios decretos legislativos (458, 553 y 659) la entrega de ayudas económicas adicionales a las contempladas en las normas ordinarias, para ser entregadas a estos beneficiarios sin necesidad de condicionamientos. Es decir, que en el presente caso no se advierte una modificación o suspensión de las disposiciones que regulan los programas de Colombia Mayor y Familias y Jóvenes en Acción. Por el contrario, el Decreto implica una ampliación de estos programas de contenido social con el fin de enfrentar la crisis y sus efectos, sin que estos subsidios adicionales y extraordinarios se opongan a la entrega que ordinariamente reciben estos grupos vulnerables. En cuanto a la financiación de la medida con otras fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación, la misma no contradice o se opone a las normas ordinarias en tanto el artículo 11 de la Ley 1473 de 2011 permite que “en los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la

regla fiscal". De modo, que de ser necesario ante el agotamiento de los recursos del FOME o su liquidación, el Gobierno podrá, previo concepto del Confis, acudir a otras fuentes de financiación.

De otro lado, y respecto de la exención contemplada en el artículo 3, el decreto expone la razón por la cual es necesaria esta medida, ya que tiene como finalidad permitir que los beneficiarios hagan uso de la totalidad de los recursos transferidos y garantizar así, su derecho al mínimo vital.

Juicio de necesidad

1. El artículo 11 de la LEEE establece que "los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente". La jurisprudencia de la Corte ha expresado que "este juicio comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente como responsable del orden público incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica [o de idoneidad], orientado a examinar si las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado son necesarias para superar las causas de perturbación o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional".⁴⁸

1. En relación con la necesidad fáctica, como se expuso en detalle en el juicio de motivación, el Decreto Legislativo 814, así como el decreto mismo que declaró la segunda emergencia, son explícitos en advertir la especial afectación en los ingresos de la población vulnerable como consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, que son más

estrictas en los adultos mayores de 70 años; así como el previsible aumento del desempleo a nivel nacional. Aunque se reconoce que se han adoptado medidas similares como las ordenadas en los Decretos 458, 553 y 659, las mismas estuvieron vigentes hasta el 16 de abril (las dos primeras) y hasta el 4 de junio de 2020 (la última) y dado que los efectos económicos y sociales que ha generado la pandemia del Covid 19 continúan afectando a la población colombiana, especialmente a los beneficiarios de los programas de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, sumado a que para el Gobierno “ha resultado imposible prever la magnitud de la crisis, lo que ha obligado a extender el periodo de aislamiento preventivo obligatorio” hasta el 31 de agosto de 2020, de conformidad con el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, la medida resulta necesaria para contrarrestar estos efectos y apoyar económicamente a estas familias.

Así, tal como se reconoce en el decreto bajo estudio, “el pago de la transferencias económicas no condicionadas, extraordinarias y adicionales 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”.

De manera que esta medida resulta necesaria para ayudar a contrarrestar los efectos negativos que esta pandemia ha generado en la población vulnerable, ante el notorio aumento de la tasa de desempleo y de pobreza, como se evidenció al analizar la declaratoria de emergencia por segunda vez.

1. En cuanto a la necesidad jurídica, la Sala Plena encuentra que no existe una norma ordinaria que contemple la posibilidad de transferir dinero sin condicionamientos a los beneficiarios de los programas de atención a la población vulnerable. Como se indicó, la autorización que contemplaba el Decreto Legislativo 659 de 2020 estuvo vigente hasta el 4 de junio.

Bajo este escenario, era necesario que se autorizara al Gobierno realizar estas transferencias económicas no condicionadas a través de las entidades competentes, mientras persistan las consecuencias de los hechos que originaron la crisis y las órdenes de aislamiento preventivo obligatorio, de manera que es posible lograr en forma rápida y oportuna la garantía del mínimo vital para los hogares vulnerables beneficiarios de estos programas.

De conformidad con las consideraciones del Decreto, los mencionados grupos sociales se beneficiarían del pago de los siguientes beneficios:

“(i) en el programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor a aproximadamente 1.668.730 beneficiarios con una inversión aproximada de \$140.146.002.343, (ii) en el Programa de Familias en Acción asciende a 2,6 millones de familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de \$398.000.000.000 de pesos, (iii) en el programa Jóvenes en Acción asciende a 296 mil jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$107.000.000.000; para un monto total de aproximadamente \$645.146.002.343.”

De conformidad con el CESLA, la financiación de los \$645 mil millones anotados “representa el 2,9% de los recursos trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)⁴⁹ que creó el Gobierno y ya fueron contabilizados como recursos apropiados dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del Ministerio de Hacienda. Con esto, cabe anotar que el Gobierno Nacional, con recomendación del Comité Consultivo para la Regla Fiscal, tomó mano del artículo 11 de la Ley 1473 de 2011, suspendiendo la regla fiscal durante 2020 y 2021, por tratarse esta coyuntura de un evento extraordinario que compromete la estabilidad macroeconómica del país.”. De manera que es necesaria la apropiación de más recursos de gasto para atender la emergencia sanitaria, y especialmente para proteger a la población vulnerable.⁵⁰

Igualmente, teniendo en cuenta que los recursos van dirigidos a población vulnerable, las transferencias se financiarán en primer lugar con recursos del FOME, creado para tal fin, solo en el evento en que dichos recursos se agoten o este fondo se liquide, el Gobierno acudiría a otras fuentes del Presupuesto General de la Nación. Además, era necesario que las operaciones financieras realizadas entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Trabajo y las entidades financieras estuvieran exentas del gravamen a los movimientos financieros, con el fin de que los beneficiarios recibieran la totalidad de los recursos.

1. Visto lo anterior, se concluye que las medidas del Decreto Legislativo 814 de 2020 superan el juicio de necesidad.

Juicio de proporcionalidad

1. Consagrado en el artículo 13 de la LEEE exige que todas las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción deben ser equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción”.⁵¹

Según la jurisprudencia constitucional, para el cumplimiento de este requisito en el marco de los estados de excepción, se deben analizar dos elementos: (i) que las limitaciones y restricciones a derechos y garantías fundamentales sean estrictamente necesarias para lograr el retorno a la situación de normalidad⁵² y (ii) que la medida excepcional sea proporcional con los hechos que busca conjurar.⁵³

1. En esta oportunidad la Corte considera que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 814 de 2020 son proporcionales. En primer lugar, la autorización de transferencias económicas no condicionadas, adicionales y extraordinarias está dirigida a la superación de la crisis ocasionada por la pandemia provocada por el Covid 19 y evitar que se extiendan sus efectos negativos, especialmente en la población en situación de vulnerabilidad, como lo reconoció la Secretaría Jurídica. Es un hecho notorio que debido al aislamiento preventivo obligatorio adoptado por el Gobierno y prorrogado en varias ocasiones para evitar la propagación del COVID-19, muchas personas se han quedado sin los medios económicos que requieren para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, especialmente la población vulnerable perteneciente a los programas sociales contemplados en el Decreto.

Tal como se reconoció en la sentencia C-307 de 2020 que analizó la declaratoria de la segunda emergencia, la tasa de crecimiento económico ha caído de manera notoria, así como el consumo, la inversión, las exportaciones y las importaciones. Adicionalmente, dentro de las consecuencias de la crisis se advierte que el desempleo y la tasa de pobreza han aumentado significativamente y, dentro de ella, “la pobreza absoluta, la difícil situación de las empresas, a partir de su riesgo de insolvencia y la afectación de las finanzas públicas”.

Por otro lado, esta ayuda económica se encuentra restringida tanto a la persistencia de los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia, es decir, a los efectos de la pandemia por Covid 19 y las correspondientes medidas de aislamiento preventivo obligatorio, como a la disponibilidad presupuestal de manera que, no existiría incertidumbre frente a la duración de la medida. Ello en tanto, se insiste, la medida dejaría de existir una vez se superen las condiciones que requieren del aislamiento preventivo obligatorio y se permita el normal y regular ejercicio de actividades productivas y/o económicas de la población en general.

Además, para cumplir con la finalidad de ayudar económicamente a los grupos vulnerables que hacen parte de los programas sociales de Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y mitigar los efectos negativos que esta situación ha causado en sus hogares, el Decreto no limita ni restringe derechos y garantías fundamentales. Por el contrario, se insiste en que buscan garantizar el derecho al mínimo vital de estos grupos poblacionales vulnerables. Medidas que, vistas dentro del contexto actual del país, no resultan excesivas respecto de la calamidad pública que intentan conjurar.

1. En ese orden de ideas, la Sala encuentra que la medida adoptada está estrictamente relacionada con la situación extraordinaria que busca conjurar y es proporcional a la gravedad de los hechos, pues persigue garantizar a través de transferencias monetarias por fuera de los giros ordinarios, los derechos fundamentales de la población más vulnerable que, durante el aislamiento preventivo obligatorio, no están en condiciones de generar ningún ingreso que les permita garantizar su subsistencia. Bajo ese contexto, la medida responde de forma razonable y equilibrada a la gravedad de la emergencia frente a la afectación económica de esta población.

1. Sin embargo, teniendo en cuenta la no coincidencia en las respuestas del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social respecto de la periodicidad de las transferencias, advierte esta Sala, al igual que lo hicieron el Ministerio Público y otros intervinientes, que el artículo 1 del Decreto 814 no dispone una única entrega de transferencias no condicionadas. Por lo tanto, se entiende que en el Programa Social al Adulto Mayor, - Colombia Mayor, así como en los de Familias y Jóvenes en Acción, las entregas de las transferencias a que haya lugar se harán de conformidad con la evolución de los efectos económicos de la emergencia y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Gobierno Nacional.

Juicio de no discriminación

1. El artículo 14 de la LEEE establece “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. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil”. Del mismo modo, implica evaluar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.⁵⁴

1. El Decreto Legislativo 814 de 2020 cumple con el juicio de no discriminación, al no advertirse de estas medidas un tratamiento diferente para algún sector de la población ni su aplicación depende de alguna categoría sospechosa.

Al respecto, uno de los intervinientes reclama el hecho de que estas medidas estén dirigidas exclusivamente a los beneficiarios de los programas de Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en acción, dejando de lado a otros grupos poblacionales igualmente vulnerables, como a las víctimas del desplazamiento.

En efecto, esta Sala reconoce que la actual coyuntura ha provocado una afectación generalizada a varios sectores productivos del país y sobre todo, ha impactado de manera negativa y desproporcionada a la población vulnerable, quienes como consecuencia de las medidas de aislamiento han visto menoscabada la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas vitales. No obstante, la población no beneficiaria de los programas Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción que también se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, actualmente tiene la posibilidad de recibir apoyos económicos a través del Programa de Ingreso Solidario, el cual a juicio de esta Corporación, contribuye, dentro del escenario en el que nos encontramos, a la finalidad de garantizar su mínimo vital.

1. Finalmente, cabe precisar que el artículo 4° del Decreto Legislativo bajo análisis, dispone “el presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”, no amerita ningún reparo de constitucionalidad.

Conclusión

1. Con fundamento en las consideraciones realizadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, se concluye que el Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”, cumple con todos los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales correspondientes.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se ordena

la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

Notifíquese y comuníquese.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (E)

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Expediente RE-341. Documento titulado “Informe del Ministerio del Trabajo sobre la solicitud del ordinal segundo, literales (a) a (f), del Auto del 26 de junio de 2020. Expediente RE 341, Oficio N° OPC 841/20 del 30 de junio de 2020, Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020”.

2 Expediente RE-341. Documento titulado “Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sobre la solicitud del ordinal segundo, literales (a) a (f) del Auto del 26 de junio de 2020. Expediente RE341, Oficio N° OPC 852/20 del 30 de junio de 2020, Decreto Legislativo 814 del 4 de junio de 2020”.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo”

4 “(...) 1. Ser colombiano. 2. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones. 3. Estar clasificado en los niveles 1 y 2 del SISBEN y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo mensual vigente; 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 residen en un centro de Bienestar del Adulto Mayor; o asisten como usuarios a un Centro Diurno. 4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional”

5 Señaló el Departamento Administrativo para la Prosperidad que los beneficiarios del Programa Familias en Acción serán los siguientes grupos poblacionales: “1. 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 la referida ley. 2. Las familias

víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema. 3. Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa. 4. Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa”.

6 a. Registro Administrativo del Programa Familias en Acción de Prosperidad Social, con título de bachiller. b) Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Estrategia Unidos o la que haga sus veces. c) Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN – vigente, con uno de los puntajes especificados conforme al área de residencia (desagregación geográfica) y establecidos en la Guía Operativa de Focalización Territorial y Poblacional y la Guía de Inscripción vigentes. d) Registro Único de Víctimas – RUV-, en situación de desplazamiento en estado “incluido” o la que haga sus veces. e) Listas censales indígenas. f) Estar registrado en las listas censales para jóvenes con medida de adoptabilidad y medida de responsabilidad penal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, de acuerdo con lo estipulado en el Convenio Interadministrativo No. 426 de 2014.

7 Ver punto 1 del documento titulado “INFORME DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SOBRE LA SOLICITUD DEL ORDINAL SEGUNDO DEL AUTO DE PRUEBAS DEL 26 DE JUNIO DE 2020. EXP. RE-341 DECRETO LEGISLATIVO 814 DE 2020”

8 “Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1 del 10 de abril de 2020, p. 7”.

9 Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los nueve despachos de la Corte Constitucional. Fue acogido por la Sala Plena a partir de la sentencia C-150 de 2020 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Diana Fajardo Rivera; AV Antonio José Lizarazo Ocampo; AV Cristina Pardo Schlesinger; AV Alberto Rojas Ríos). Las consideraciones se apoyan en las sentencias C-136 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-223 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (MP Alberto

Rojas Ríos), C-701 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

10 Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, que a su vez cita la sentencia C-216 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

11 Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, que a su vez cita la sentencia C-216 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

12 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 la conmoción interior y la 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).

13 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”.

14 Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

15 Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido. También ver Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

16 Sentencia C-216 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

17 Sentencia C-366 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Por otra parte, la Corte ha aclarado que el estado de excepción, previsto en el artículo 215 superior, puede tener

diferentes modalidades dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a decretar la emergencia: (i) económica cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; (ii) social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y (iii) ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. No obstante, estas modalidades pueden concurrir cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos órdenes de forma simultánea, por lo que el Presidente de la República tiene la responsabilidad de efectuar la correspondiente valoración y plasmarla en la declaratoria del estado de excepción.

18 Decreto 333 de 1992.

19 Decreto 680 de 1992.

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

21 Decreto 80 de 1997.

22 Decreto 2330 de 1998.

23 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

25 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

26 Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los nueve despachos de la Corte Constitucional. Fue acogido por la Sala Plena a partir de la sentencia C-150 de 2020 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Diana Fajardo Rivera; AV Antonio José Lizarazo Ocampo; AV Cristina Pardo Schlesinger; AV Alberto Rojas Ríos). Las consideraciones se apoyan en las sentencias C-136 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-223 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), C-701 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (MP Gloria

Stella Ortiz Delgado). Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

27 Sentencia C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

28 Sentencia C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas, entre otras.

29 Este capítulo corresponde a un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los nueve despachos de la Corte Constitucional. Fue acogido por la Sala Plena a partir de la sentencia C-150 de 2020 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Diana Fajardo Rivera; AV Antonio José Lizarazo Ocampo; AV Cristina Pardo Schlesinger; AV Alberto Rojas Ríos). Las consideraciones se apoyan en las sentencias C-136 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería), C-145 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-224 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-225 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), C-226 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-911 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-223 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-671 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), C-701 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-465 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger), C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido) y C-467 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

30 Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra; AV Rodrigo Escobar Gil), C-300 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SV Luis Ernesto Vargas Silva) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

31 La sentencia C-307 de 2020² destaca que “según la proyección del Instituto Internacional de Finanzas, de marzo a abril, había pasado de 1% a - 3.3% para la economía mundial y de 3.3.% a -4.6% para Colombia. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁵⁵, de febrero a abril, pasó de 3.7% a -1.6%, con una meta de déficit fiscal del 4.9% del PIB. Esta proyección se actualizó el 4 de mayo de 2020¹⁵⁶, para estimar una caída en el crecimiento de -5.5% y una meta de déficit fiscal de 6.1% del PIB. Según el Fondo Monetario Internacional, en una proyección hecha el 14 de abril, el crecimiento mundial será de -3%.”

32 Respecto de esta variable, el proyecto destaca las graves afectaciones, “en especial en

sectores como el turismo¹⁵⁷ y transporte aéreo¹⁵⁸, cuyo cese ha sido completo, de tal manera que ya no se está solamente ante la necesidad de mantener empleos, como ese estaba en el anterior estado de emergencia, sino ante la necesidad de mitigar la crisis ante la “inminente destrucción sistemática de los puestos de trabajo con el impacto negativo que esto conllevaría en la economía no sólo de las familias colombianas sino de todo el sistema económico colombiano”. Según la medición de CONFECÁMARAS, a 17 de abril, el 85% de las empresas dicen no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de dos meses y el 54% de los empresarios prevé disminuir su personal en los próximos tres meses. Según el DANE el desempleo aumentó al 12.6% en marzo y el 30 de abril había un millón seiscientos mil personas menos ocupadas. Según la encuesta de liquidez de la ANDI y ACOPLÁSTICOS, las empresas sólo tienen de 11 a 12 días para operar, si destinan su caja a cubrir con todas sus obligaciones; si destinaran dicha caja sólo al pago del salario de sus trabajadores, podrían subsistir 33 días, y si es a la nómina completa, podrían subsistir 28 días”.

33 Sobre el particular, se resaltó que “en cuanto al petróleo hay un choque de demanda mundial, equivalente al 30% del consumo en abril, lo que produjo un desplome del precio, que en la semana del 20 de abril mostró valores negativos para la referencia WTI y de 16 dólares o menos para la referencia BRENT. El sector petrolero representa el 7% del PIB, el 56% de las exportaciones, el 34% de la inversión extranjera directa y el 10% de los ingresos corrientes del gobierno central. De otra parte, la atención de la crisis es costosa y requiere de financiamiento. Según el Fondo Monetario Internacional, en los Estados Unidos se ha destinado a esta tarea 484.000 millones de dólares (2.4% del PIB) y en Canadá 105.000 millones de dólares canadienses (4.6% del PIB)”.

34 Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2020 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez).

35 Este Decreto 458 de 2020 en su artículo 1 disponía lo siguiente: “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”.

36 El Decreto 553 de 2020 disponía en su artículo 2 lo siguiente: “Artículo 2. Transferencia económica no condicionada Colombia Mayor. Con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se podrán financiar tres giros mensuales de ochenta mil pesos (\$80.000) a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de setenta (70) años en adelante. Parágrafo 1. Las personas adultas mayores en lista de giro por compensación de IVA, recibirán dos por ochenta mil pesos (\$80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la lista de priorización. Parágrafo 2. Las personas adultas mayores en lista priorización que no son beneficiarios de la compensación de IVA, recibirán tres pagos por ochenta mil pesos (\$80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la priorización. Parágrafo 3. Los giros definidos en este artículo serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor. Se autoriza al Ministerio del Trabajo para que dentro del marco de los recursos asignados al Fondo de Solidaridad Pensional, se paguen los gastos que por concepto de comisiones fiduciarias se ocasionen, para el pago efectivo de las transferencias realizadas a las personas adultas mayores registradas en los listados de priorización del programa Colombia Mayor”.

37 Artículo 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.” Ley 137 de 1994.

38 Corte Constitucional, sentencias C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido), C-722 de 2015 (MP Myriam Ávila Roldán), C-300 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SV Luis Ernesto Vargas Silva) y C-135 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

39 Sentencia C-724 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). “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 (MP Luis Guillermo Guerrero).

40 Este Decreto 458 de 2020 en su artículo 1 disponía lo siguiente: “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”.

41 El Decreto 553 de 2020 disponía en su artículo 2 lo siguiente: “Artículo 2. Transferencia económica no condicionada Colombia Mayor. Con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se podrán financiar tres giros mensuales de ochenta mil pesos (\$80.000) a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de setenta (70) años en adelante. Parágrafo 1. Las personas adultas mayores en lista de giro por compensación de IVA, recibirán dos por ochenta mil pesos (\$80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la lista de priorización. Parágrafo 2. Las personas adultas mayores en lista priorización que no son beneficiarios de la compensación de IVA, recibirán tres pagos por ochenta mil pesos (\$80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la priorización. Parágrafo 3. Los giros definidos en este artículo serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor. Se autoriza al Ministerio del Trabajo para que dentro del marco de los recursos asignados al Fondo de Solidaridad Pensional, se paguen los gastos que por concepto de comisiones fiduciarias se ocasionen, para el pago efectivo de las transferencias realizadas a las personas adultas mayores registradas en los listados de priorización del programa Colombia Mayor”.

42 El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte, entre otras, en las sentencias C-467 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido), C-434 de 2017 (MP Diana Fajardo Rivera) y C-241 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

43 Ver punto 1 del documento titulado “INFORME DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SOBRE LA SOLICITUD DEL ORDINAL SEGUNDO DEL AUTO DE PRUEBAS DEL 26 DE JUNIO DE 2020. EXP. RE-341 DECRETO LEGISLATIVO 814 DE 2020”

44 Corte Constitucional, sentencias C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

45 Corte Constitucional, sentencias C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

46 “[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 civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.” La Corte Constitucional cita el contenido del artículo 27 de la CADH, y además se hacen unas precisiones en el ordenamiento interno. Ver al respecto, la sentencia C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

47 Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil), C-723 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

48 Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

49 “Con corte al 19 de junio de 2020, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).”

50 Consultar MFMP 2020 en https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

51 Corte Constitucional, sentencias C-916 de 1992 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y

C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil).

52 “Se trata aquí de la existencia de un medio exceptivo menos drástico o lesivo que tenga igual o mayor efectividad que el medio escogido”. Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Rodrigo Escobar Gil).

53 Corte Constitucional, sentencias C-722 de 2015 (MP Myriam Ávila Roldán) y C-466 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

54 Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo).