

Sentencia C-405/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE MODIFICA EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-Exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA SOCIAL-Alcance

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

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública

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

ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL O ECOLOGICA-Reglas generales

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

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

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

### SOSTENIBILIDAD FISCAL-Criterio orientador de la actuación de las autoridades públicas

El artículo 334 de la Constitución Política establece que la dirección general de la economía está a cargo del Estado y determina que la sostenibilidad fiscal es un criterio de orientación de la función pública. El Acto Legislativo 03 de 2011 desarrolló el criterio de sostenibilidad fiscal, a partir de dos aristas principales. Primero, definió que el marco de la sostenibilidad fiscal (i) sirve como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho y (ii) orienta a las ramas y órganos del poder público, en un escenario de colaboración armónica. Segundo, al modificar el artículo 339 Superior, prescribió que (iii) el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo debe especificar los recursos requeridos para su ejecución y la de los presupuestos plurianuales en un marco de sostenibilidad fiscal; y, en concordancia con ello, previó (iv) que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro del marco de sostenibilidad fiscal.

### SOSTENIBILIDAD FISCAL-Jurisprudencia constitucional

Sobre el criterio de la sostenibilidad fiscal la jurisprudencia constitucional ha determinado que se trata, por un lado, de un elemento instrumental o un medio y no un fin en sí mismo y, por el otro, que su alcance “está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos”. De modo que la sostenibilidad fiscal es un “criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder, disciplina la administración de las finanzas públicas a fin de que sea posible que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Tiene entonces una naturaleza exclusivamente instrumental que emplaza a las autoridades públicas a valorar, discutir y tomar las medidas que se requieran para evitar un desequilibrio entre los gastos e ingresos públicos que pueda afectar la vigencia de la cláusula de Estado Social”.

### MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-Referente para el análisis del impacto fiscal de proyecto de ley que ordena gasto u otorga beneficio tributario

## MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-Reviste trascendental importancia para el equilibrio de las finanzas públicas

(...) el MFMP juega un papel determinante dentro del régimen de hacienda pública, específicamente en lo que al aseguramiento de la sostenibilidad fiscal respecta. El MFMP recoge la medición de las variables macroeconómicas de la vigencia anterior, genera proyecciones sobre su comportamiento futuro y, con ello, establece los niveles máximos de gastos para el Gobierno nacional. De ahí, su importancia para el análisis y discusión del proyecto de Presupuesto General de la Nación ante el Congreso de la República, y de cualquier otro proyecto de ley que ordene un gasto o conceda un beneficio tributario.

## LEY ORGANICA-Características particulares

## ESTADOS DE EXCEPCION-Modificación de leyes orgánicas

(...) la jurisprudencia constitucional ha señalado que no resulta inconstitucional que el Presidente de la República, en el marco de un estado de excepción, modifique o suspenda leyes orgánicas. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 47 de la LEEE no limitó las facultades del Presidente respecto del tipo o naturaleza de la ley que suspende o modifica, como tampoco se impusieron requisitos adicionales cuando el objeto del decreto legislativo de desarrollo del estado de emergencia recaiga sobre una norma con reserva de ley orgánica. Sin embargo, aclara la Corte que en el mismo sentido de lo dispuesto en las sentencias C-242 de 2020 y C-323 de 2020, lo anterior no puede ser entendido como la constitucionalidad de cualquier modificación de leyes orgánicas durante los estados de excepción.

Referencia: RE-319

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 773 de 2020 “[p]or el cual se modifica la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. El 06 de mayo de 2020, el presidente de la República expidió el Decreto 637, “[p]or el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica en todo el territorio nacional”, por un término de 30 días.

1. En desarrollo la emergencia, y bajo el objetivo de conjurar la calamidad pública derivada la pandemia COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos, el presidente expidió el Decreto Legislativo 773 del 3 de junio de 2020, “[p]or el cual se modifica la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020 ...”.

1. El 4 de junio de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 773 de 2020, y copia simple de su soporte justificativo<sup>1</sup>.

1. En auto del 16 de junio de 2020, el Magistrado sustanciador, además de avocar

conocimiento, ordenó lo siguiente: (i) oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante Ministerio de Hacienda) para que informara sobre la necesidad de la medida y la insuficiencia de las normas ordinarias para lograr la finalidad propuesta; (ii) comunicar a la Presidencia de la República y a los ministros del gabinete acerca de la iniciación del trámite de control automático de constitucionalidad para que, sí lo consideraban pertinente, intervinieran dentro del presente proceso; (iii) fijar en lista la actuación para que los ciudadanos pudieran intervenir; (iv) correr traslado a la Procuraduría General de la Nación (en adelante "PGN") para que rindiera su concepto sobre la constitucionalidad del decreto legislativo en cuestión; e (v) invitar a participar en este proceso a varias entidades, asociaciones y universidades del país<sup>2</sup>.

#### A. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE CONTROL

1. A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo 773 de 2020, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 51.334 del 3 de junio de 2020:

Decreto Legislativo 773 de 2020

3 de junio

Por el cual se modifica la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos. Los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen

perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas

contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020, 21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020, 21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020, 28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 9.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020, 30.493 personas contagiadas al 1 de junio de 2020, 31.833 personas contagiadas al 2 de junio de 2020 y mil nueve (1.009) fallecidos.

Que 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 D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander(42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (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 2 de junio de 2020 1.009 muertes y 31.833 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (10.743), Cundinamarca (983), Antioquia (1.200), Valle del Cauca (3.714), Bolívar (3.364), Atlántico (4.550), Magdalena (653), Cesar (324), Norte de Santander (130), Santander (84), Cauca (113), Caldas (147), Risaralda (258), Quindío (113), Huila (251), Tolima (274), Meta (981), Casanare (35), San Andrés y Providencia (17), Nariño (1.263), Boyacá (212), Córdoba (135), Sucre (25), La Guajira (65), Chocó (295), Caquetá (24), Amazonas (1.852), Putumayo (9), 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 encuentran 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 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 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

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

Que según los datos de la encuesta integrada de hogares (GRIH) - Mercado Laboral del Departamento Nacional de Estadística, revelados el 29 de mayo de 2020, para el mes de

abril de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 19,8%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,3%). La tasa global de participación se ubicó en 51,8%, lo que representó una reducción de 10,4 puntos porcentuales frente a abril del 2019 (62,2%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 41,6%, presentando una disminución de 14,2 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (55,8%).

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

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

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

2019

2020

Variación

Comercio y reparación de vehículos

4.170

3.661

-509

Industrias manufactureras

2.264

2.142

-481

Actividades artísticas, 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

1.591

1.481

-96

Transporte y almacenamiento

1.581

1.485

-96

Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos

1.347

1.268

-79

Información y comunicaciones

357

306

-51

Actividades inmobiliarias

258

217

-41

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, en este contexto, el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado a la disminución de 5.4 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde casa, de otorgar de vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral.

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

Que dentro de las consideraciones para expedir el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se sustentó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en hechos «absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país.»

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020: «El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que la Ley 819 de 2003 creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo como la herramienta principal para realizar un análisis estructural de la evolución, perspectivas y metas de las finanzas públicas, combinando las consideraciones fiscales de corto plazo junto con elementos de carácter intertemporal para evaluar la sostenibilidad fiscal.

Que el Marco Fiscal de Mediano Plazo plasma la agenda de trabajo del Gobierno nacional en el corto y mediano plazo, con el propósito de iniciar la discusión sobre los aspectos

fundamentales de las finanzas públicas del país, en la que se incluya la agenda legislativa y las decisiones de gasto dispuestas por el Congreso de la República.

Que el artículo 1 de la Ley 819 de 2003 establece que «antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal. El Gobierno Nacional presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto».

Que, en igual sentido, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en su artículo 52 (compilado en el Decreto 111 de 1996), indica que «El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura, el cual contendrá el Proyecto de Rentas, Gastos y el resultado fiscal».

Que las medidas que se han adoptado por el Gobierno nacional para hacer frente a la situación generada por la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 tienen una incidencia significativa en las cuentas fiscales que necesariamente deben ser tenidas en cuenta en el proceso de planificación financiera del Estado.

Que, adicionalmente, en función de la evolución altamente incierta de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, existe una alta probabilidad de que las medidas que en lo sucesivo se adopten tengan impactos fiscales adicionales, por lo que ampliar la evaluación de su impacto en las finanzas públicas contribuye al objeto principal del Marco Fiscal de Mediano Plazo que es la planificación fiscal de la próxima década.

Que los agregados fiscales (ingresos, gastos, déficit y deuda pública, por ejemplo) presentan una gran variabilidad en sus proyecciones, las cuales se basan esencialmente en el comportamiento de los indicadores económicos (tales como el producto interno bruto, la tasa de inflación, las tasas de interés, y la tasa de cambio), los cuales a su vez presentan una alta incertidumbre sobre su comportamiento.

Que dada la incertidumbre sobre el comportamiento de estas variables, para mejorar la estimación de las mismas y el pronóstico de su comportamiento, es preciso contar con la mayor cantidad de información posible, en particular con respecto a la mayor cantidad de observaciones de los indicadores afectados por los choques descritos. Dado que las condiciones actuales no corresponden a choques de naturaleza previamente observados, las herramientas econométricas para la construcción de un escenario de mediano plazo están

altamente limitadas.

Que el tiempo que existe entre la expedición de dichas medidas, incluyendo las que se expidan hasta la terminación de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y el tiempo previsto en la Ley 819 de 2003 para la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, no es suficiente para el análisis del impacto de tales medidas, debido a la alta complejidad de este análisis, las múltiples variables involucradas y la dificultad en la disponibilidad de la información en tan corto plazo.

Que la planeación financiera pública requiere de oportunas y precisas proyecciones sobre múltiples variables macroeconómicas para la estimación de los ingresos, gastos y necesidades de financiamiento del sector público, dentro de las cuales se destaca de manera preponderante el crecimiento económico.

Que mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 06 de mayo de 2020, 689 del 22 de mayo de 2020 y 749 del 28 de mayo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Que la estrategia de aislamiento inteligente con reactivación económica permitió el derecho a la circulación de personas para la realización de algunas actividades no esenciales relacionadas con la manufactura y la construcción por su considerable peso en el PIB, importancia en el empleo nacional, y la posibilidad de su realización con protocolos adecuados que mitiguen la posibilidad de propagación del COVID-19, entre otros, y que los efectos de la iniciación de dicha etapa de reactivación económica se podrían observar sólo por primera vez durante un mes completo después de transcurrido el mes de mayo de 2020, y que para tales efectos las cifras de recaudo tributario del Gobierno nacional de ese mes solo se podrán tener transcurrida la primera semana del mes de junio de 2020. Por tanto, es preciso contar con dos semanas adicionales para la estimación de estos efectos, con el propósito de entregar el Marco Fiscal de Mediano Plazo a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes incluyendo una correcta estimación del efecto de reactivación económica en el recaudo tributario, y el beneficio de una correcta estimación es muy alto en términos de todas las variables de las finanzas públicas que dependen del mismo.

Que al igual que en los ingresos, para la proyección de los gastos y la correcta estimación de las necesidades de financiamiento del sector público colombiano, se requiere conocer cuál es el ritmo de ejecución del gasto público para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, que han presentado las diferentes entidades y presupuestos del sector público colombiano, incluyendo las medidas tomadas por el Gobierno nacional en virtud del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y que esto sólo será posible de identificar durante el mes de junio de 2020, una vez hayan entrado en vigencia la totalidad de las medidas mencionadas.

Que en la coyuntura excepcional creada por la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, la etapa de planeación financiera requiere de un tiempo excepcional para la estimación de los agregados fiscales, con el propósito contar con mayor información disponible para la formulación de la política fiscal, de forma que se mitigue la afectación de las herramientas de planeación financiera, la programación del Presupuesto General de la Nación y su presentación al Congreso de la República. Lo anterior, sin afectar la transparencia y publicación de documentos sobre finanzas públicas posteriores.

Que de acuerdo con lo anterior, resulta necesario contar excepcionalmente con un mayor periodo para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, contenido en la ley 819 de 2003, con el propósito de tener la mayor y mejor información posible a efectos de que este instrumento cumpla adecuadamente con su fin, sin afectar las demás etapas de la gestión financiera pública que dependen de su presentación.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Plazo para la presentación del marco fiscal de mediano plazo. Para la vigencia fiscal 2020, el Gobierno nacional, presentará el Marco Fiscal de Mediano Plazo a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, antes del 30 de junio de 2020.

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

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

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 CREDITO PÚBLICO,

Alberto Carrasquilla Barrera

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Margarita Leonor Cabello Blanco

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Carlos Holmes Trujillo García

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Rodolfo Enrique Zea Navarro

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

EL MINISTRO DEL TRABAJO

Ángel Custodio Cabrera Báez

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGIA

María Fernanda Suárez Londoño

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

José Manuel Restrepo Abondano

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

María Victoria Angulo González

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Ricardo José Lozano Picón

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Jonathan Malagón González

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Karen Abudinen Abuchaibe

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

Ángela María Orozco Gómez

LA MINISTRA DE CULTURA

Carmen Inés Vásquez Camacho

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Mabel Gisela Torres Torres

EL MINISTRO DEL DEPORTE

Ernesto Lucena Barrero

#### A. PRUEBAS REMITIDAS A LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. En su intervención del 23 de junio de 2020, la Secretaría Jurídica de Presidencia<sup>3</sup> dio respuesta al numeral segundo del auto del 16 de junio de 2020, en el que se solicitó al Ministerio de Hacienda explicar la necesidad de la medida.

1. Con relación a la incertidumbre local, señaló que existe dificultad para presentar la planeación financiera pública sobre las metas y las bases del corto plazo, lo que a su vez obliga a analizar con mayor rigor las variables y sus efectos en los agregados fiscales (ingresos, gastos, déficit, deuda pública, etc.). De esta forma, la necesidad de contar con disponibilidad de información suficiente, de al menos un mes, sobre los efectos en los indicadores económicos de las medidas de aislamiento (obligatorio e inteligente) y del gasto, justifica la ampliación excepcional del término para presentar el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante "MFMP"), pues "las cifras de recaudo tributario del Gobierno nacional Central de [mayo] solo se obtienen transcurrida la primera semana del mes de junio de 2020"<sup>6</sup>. Así, la adecuada planeación financiera y de las diversas variables exige incorporar los efectos de las medidas en los agregados fiscales, lo cual requiere por lo menos un mes, ya que 7 días calendario no son suficientes para que el equipo de ochenta personas que trabaja en el MFMP atienda el término de la Ley 819 de 2003.

1. Frente a la dimensión legal, adujo que: (i) en la legislación ordinaria no existen instrumentos normativos para generar modificaciones-ampliaciones al plazo legal para la presentación del MFMP; (ii) la Ley 819 de 2003 es la única que regula el MPMP; y (iii) el Gobierno nacional, en ejercicio de su facultad reglamentaria, no puede modificar el plazo legal y, por ello, la extensión del término exige las facultades extraordinarias del artículo 215 Superior.

#### A. INTERVENCIONES

1. La Corte recibió tres intervenciones solicitando la exequibilidad del Decreto Legislativo 773 de 2020.

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República<sup>7</sup>. La titular de esta oficina indicó que la magnitud de las consecuencias del Covid-19 no eran previsibles, pues, por ejemplo, éstas han representado una modificación permanente a la baja de las cifras de crecimiento del país, y la crisis continúa afectando negativamente la actividad económica en sectores como: turismo, aeronáutico, entretenimiento, comercio y empleo<sup>8</sup>. También motivó por qué el Decreto Legislativo 773 de 2020 cumple con cada uno de los requisitos formales y materiales del artículo 215 Superior y sus normas concordantes. Adicionalmente, señaló que la ampliación del plazo era una medida transitoria, limitada única y exclusivamente a la vigencia fiscal de 2020 que busca atender a la adecuada planeación financiera teniendo en cuenta la realidad económica derivada de las medidas adoptadas y las consecuencias desfavorables causadas por la COVID-19. Así, los 15 días adicionales para la presentación del MFMP buscan “aumentar en la mayor medida posible la precisión y veracidad de [la] información” exigida para el desarrollo de la función legislativa y ejecutiva<sup>9</sup>. En este orden, el Decreto Legislativo 773 de 2020 tiene por objeto “la materialización de los principios que conforman y estructuran el Estado Social de Derecho, así como el cumplimiento efectivo de los deberes del Estado”<sup>10</sup>.

1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario<sup>11</sup>. El representante de este instituto expuso, por un lado, que el plazo legal establecido en la Ley 819 de 2003 es susceptible de ser modificado por un decreto legislativo. Y, por el otro, que la intención del legislador con el MFMP es que el Congreso lo conozca con anterioridad al presupuesto nacional, lo cual se cumple en la presente ocasión, pues el Gobierno presentó el MFMP acogiendo el nuevo plazo y éste llegó oportunamente al Congreso “antes de que inicie el estudio de presupuesto para la vigencia de 2021”.

1. Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Universidad del Rosario<sup>12</sup>, expuso, en primer lugar, que el Decreto Legislativo sub examine cumple con los requisitos formales y materiales. En segundo lugar, expresó que “es factible que, por medio de un Decreto Legislativo, se proceda con la modificación del plazo de presentación de [MFMP]” y que no se afectó la función del Congreso, pues el MFMP se presentó con anterioridad al presupuesto.

## A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante concepto enviado el 12 de agosto de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 773 de 2020. Lo anterior, al considerar que cumple todos los requisitos formales y materiales de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción. A su juicio, la formulación del MFMP, en el plazo contenido por el Decreto sub examine, obedece al propósito de tener la mayor y mejor información posible de las variables económicas, un mejor pronóstico de su comportamiento, y, en consecuencia, una mejor planificación. De forma tal que, se pudiese evaluar el impacto en las finanzas públicas de las medidas adoptadas en el marco de la segunda emergencia. Finalmente, resaltó que el Decreto Legislativo tiene por objeto la preservación del interés general, pues con las consecuencias económicas catastróficas de la pandemia y la necesidad de su evaluación, se justifica la decisión de ampliar el plazo para la presentación del MFMP.

1. En síntesis, las intervenciones presentadas a la Corte en relación con el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 773 de 2020, coinciden en que el Decreto sub examine satisface los requisitos de fondo y forma. Los argumentos presentados por los intervinientes se resumen así:

Interviniente

Argumento

Solicitud

Procurador General de la Nación

Se justifica la extensión del plazo por las consecuencias económicas derivadas de la pandemia y, la necesidad real del Gobierno nacional de evaluar, no solo las medidas adoptadas para contrarrestar la crisis, sino el impacto de la volatilidad de estas variables en la economía.

Exequible

Secretaría Jurídica Presidencia de la República

El Decreto Legislativo 773 de 2020 atiende a la necesidad de proveer la información completa para el desarrollo adecuado de la planeación económica pública. Los 15 días, como plazo adicional al previsto en la Ley 819 de 2003, buscan que el MFMP dé cuenta del impacto fiscal de las medidas adoptadas por el Gobierno para contrarrestar la crisis generada por la COVID-19.

Exequible

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El plazo legal de presentación del MFMP busca que el Congreso conozca este instrumento con anterioridad a la ley de presupuesto. Dicha finalidad no se ve alterada por la extensión de 15 días que plantea el Decreto Legislativo 773 de 2020.

Exequible

Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario

Un decreto legislativo de desarrollo del estado de excepción puede modificar un plazo legal. En el asunto concreto, se respeta la función del Congreso de la República, pues, en todo caso, se presentó el MFMP antes del proyecto de Presupuesto.

Exequible

## I. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

1. De conformidad con los artículos 215 y 241, numeral 7, de la Constitución, el artículo 55 de la Ley 1337 de 1994 -Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (en adelante, la "LEEE") y los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente el presente asunto, en desarrollo de su función de control automático de constitucionalidad de decretos legislativos expedidos al amparo del estado de excepción.

1. A partir de los antecedentes ya reseñados, le corresponde a la Corte resolver el siguiente el problema jurídico: ¿el Decreto Legislativo 773 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional?

1. Con el fin de abordar y responder este problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología. Primero, se presentará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (en adelante EESE). Segundo, se reiterará el precedente sobre el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de la EESE. Tercero, se hará una contextualización del MFMP y su papel dentro del régimen de hacienda pública. Cuarto, se hará una exposición del contenido y alcance del Decreto Legislativo 773 de 2020, objeto de análisis. Finalmente, se

examinará si dicho decreto cumple, uno a uno, con los requisitos formales y materiales para determinar si se ajusta, o no, a la Constitución.

## A. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA 13

1. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. 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 de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 487 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

1. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) 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 Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”<sup>14</sup>, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

1. 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 LEEE,<sup>15</sup> así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.<sup>16</sup>

1. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la

responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

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 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

1. A la luz del artículo 215 de la Constitución, la EESE podrá ser declarada 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...”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

1. Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”<sup>17</sup>. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como, por ejemplo, “accidentes mayores tecnológicos”<sup>18</sup>.

1. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos<sup>19</sup>; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica<sup>20</sup>; iii) desastres naturales<sup>21</sup>; iv) la revaluación del peso frente al dólar<sup>22</sup>; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito<sup>23</sup>; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público<sup>24</sup>; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud<sup>25</sup>; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela<sup>26</sup>.

1. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente, (iv) 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.

1. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los 10 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.

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

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

1. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: 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.

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

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

1. El juicio de finalidad<sup>28</sup> está previsto por el artículo 10 de la LEEE<sup>29</sup>. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos<sup>30</sup>.

1. El juicio de conexidad material<sup>31</sup> está previsto por los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE<sup>32</sup>. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente<sup>33</sup> y, (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia<sup>34</sup>.

1. El juicio de motivación suficiente<sup>35</sup> ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas<sup>36</sup>. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto, el artículo 8 de la LEEE establece que “los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

1. El juicio de ausencia de arbitrariedad<sup>37</sup> tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia<sup>38</sup>. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales<sup>39</sup>; que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>40</sup>.

1. El juicio de intangibilidad<sup>41</sup> parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de

su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

1. El juicio de no contradicción específica<sup>42</sup> tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

1. El juicio de incompatibilidad<sup>43</sup>, según el artículo 12 de la LEEE<sup>44</sup>, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

1. El juicio de necesidad<sup>45</sup>, previsto en el artículo 11 de la LEEE<sup>46</sup>, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

1. El juicio de proporcionalidad<sup>47</sup>, que se desprende del artículo 13 de la LEEE<sup>48</sup>, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

1. El juicio de no discriminación<sup>49</sup>, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE<sup>50</sup>,

exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas<sup>51</sup>. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados<sup>52</sup>.

## A. EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (MFMP)

1. El artículo 334 de la Constitución Política establece que la dirección general de la economía está a cargo del Estado y determina que la sostenibilidad fiscal es un criterio de orientación de la función pública. El Acto Legislativo 03 de 2011 desarrolló el criterio de sostenibilidad fiscal, a partir de dos aristas principales. Primero, definió que el marco de la sostenibilidad fiscal (i) sirve como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho y (ii) orienta a las ramas y órganos del poder público, en un escenario de colaboración armónica. Segundo, al modificar el artículo 339 Superior, prescribió que (iii) el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo debe especificar los recursos requeridos para su ejecución y la de los presupuestos plurianuales en un marco de sostenibilidad fiscal; y, en concordancia con ello, previó (iv) que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro del marco de sostenibilidad fiscal.

1. Sobre el criterio de la sostenibilidad fiscal la jurisprudencia constitucional ha determinado que se trata, por un lado, de un elemento instrumental o un medio y no un fin en sí mismo<sup>53</sup> y, por el otro, que su alcance “está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos”<sup>54</sup>. De modo que la sostenibilidad fiscal es un “criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder, disciplina la administración de las finanzas públicas a fin de que sea posible que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Tiene entonces una naturaleza exclusivamente instrumental que emplaza a las autoridades públicas a valorar, discutir y tomar las medidas que se requieran para evitar un desequilibrio entre los gastos e ingresos públicos que pueda afectar la vigencia de la cláusula de Estado Social”<sup>55</sup>.

1. Ahora bien, aunque el principio de sostenibilidad fiscal se introdujo en la Constitución a través del Acto Legislativo 3 de 2011, lo cierto es que, desde antes de su consagración en la Carta, el ordenamiento jurídico colombiano ya contenía normas encaminadas a asegurar la disciplina, estabilidad y responsabilidad fiscal. Así, por ejemplo, con la expedición de la Ley 819 de 2003, el legislador adoptó “normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal”. En la exposición de motivos del proyecto de ley

presentado en su momento por el Gobierno nacional, se adujo que dicha iniciativa “hace parte del conjunto de reformas estructurales que tienen como propósito mejorar la situación fiscal del país en el largo plazo y retornar la economía a una senda de crecimiento elevado y sostenido” 56, que la aprobación de las medidas contempladas en el proyecto “asegura que se mantenga la disciplina fiscal hacia el futuro”57, y que “[e]s con este propósito que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso una propuesta para establecer unas reglas fiscales que limiten el déficit fiscal y garanticen la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo”58.

1. Así, una de las medidas que el legislador previó en la citada Ley 819 de 2003 para alcanzar tales finalidades, fue la adopción del MFMP, un instrumento de planeación financiera que contiene un recuento del comportamiento de la economía del país en el año anterior, establece las metas macroeconómicas anuales a un horizonte de 10 años y define la hoja de ruta para alcanzarlas, con base en análisis y proyecciones de las principales variables macroeconómicas59. En concreto, la Ley 819 establece que el MFMP constituye un referente para la estructuración, discusión y aprobación del Presupuesto General de la Nación, y de cualquier otro proyecto de ley que contemple erogaciones con recursos públicos o beneficios tributarios, tal y como a continuación se precisa.

1. MFMP como referente para el Presupuesto General de la Nación. El artículo 1° de la Ley 819 de 2003 establece que el Gobierno nacional debe presentar el MFMP a las comisiones económicas del Congreso a más tardar el 15 de junio de cada vigencia fiscal, para ser “estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto”, cuyo proyecto debe ser sometido a consideración del Congreso durante los primeros 10 días de cada legislatura (Constitución Política, artículo 345), la cual, por disposición constitucional, inicia el 20 de julio de cada año (ibidem, artículo 138).

1. MFMP como referente para proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios. De otra parte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 precisa que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que contemple gastos o el otorgamiento de beneficios tributarios debe ser compatible con el MFMP. Al respecto, la Corte Constitucional, ha precisado lo siguiente: “(i) el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley”60.

1. En suma, el MFMP juega un papel determinante dentro del régimen de hacienda pública, específicamente en lo que al aseguramiento de la sostenibilidad fiscal respecta. El MFMP recoge la medición de las variables macroeconómicas de la vigencia anterior, genera proyecciones sobre su comportamiento futuro y, con ello, establece los niveles máximos de gastos para el Gobierno nacional. De ahí, su importancia para el análisis y discusión del proyecto de Presupuesto General de la Nación ante el Congreso de la República, y de cualquier otro proyecto de ley que ordene un gasto o conceda un beneficio tributario.

## A. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DECRETO LEGISLATIVO 773 DE 2020

1. Expuesta la importancia y contenido del MFMP en el capítulo anterior, cabe ahora señalar que el Decreto Legislativo 773 de 2020 extendió por 15 días calendario (hasta el 30 de junio) el plazo legal con que cuenta el Gobierno nacional para presentar el MFMP ante las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, exclusivamente para la vigencia fiscal 2020. Esta modificación, de acuerdo con la motivación del decreto objeto de estudio, tiene tres finalidades principales que, en conjunto, buscan asegurar el recaudo de información técnica actual y certera acerca del comportamiento de la economía y el impacto de las medidas adoptadas por el Gobierno en desarrollo de la emergencia. Esta información es necesaria para la elaboración del MFMP, cuya etapa de planeación financiera, y la consecuente formulación de la política fiscal, se han visto alteradas por la pandemia y por las medidas de gasto público adoptadas para conjurar la crisis y las dificultades para la reactivación económica. La justificación brindada por el Gobierno para la adopción de esta medida, se reseña a continuación.

1. Primero, la ampliación excepcional para desarrollar la planeación financiera y, con base en ello, presentar el MFMP, busca reflejar en la política fiscal y en la programación del Presupuesto General de la Nación, los impactos derivados de los agregados fiscales y, en general, de las medidas adoptadas por el Gobierno para enfrentar las consecuencias de la COVID-19.

1. Segundo, los 11 días comprendidos entre la expiración de la vigencia de la declaratoria de emergencia (04 de junio) y el vencimiento del plazo legal para presentar el MFMP (15 de junio), son insuficientes para analizar los efectos de las medidas adoptadas para lograr la reactivación de la economía, debido a (i) la dificultad en la disponibilidad de la información en tan corto plazo; (ii) la volatilidad en los indicadores económicos (PIB, tasa de inflación, tasa de interés, tasa de cambio, etc.) derivada de la pandemia; (iii) las múltiples variables de análisis involucradas; y (iv) las prórrogas del aislamiento preventivo obligatorio, que hacen de junio el primer mes completo adecuado para analizar la reactivación.

1. Tercero, la presentación de un Plan Financiero y unas metas de superávit transparentes exigen establecer cuál es el ritmo de gasto público para atender la Emergencia, lo cual, requiere atender: (i) la incertidumbre y variabilidad actual de los agregados fiscales; (ii) la “correcta estimación de la reactivación económica en el recaudo tributario y el beneficio de una correcta estimación (...) de todas las finanzas públicas”<sup>63</sup>; y (iii) la estimación precisa de los gastos y necesidades de financiamiento del sector público.

1. Como consecuencia, el artículo 1° del Decreto Legislativo 773 dispone la extensión de plazo por el término de 15 días calendario. Por su parte, el artículo 2° establece que la disposición antedicha rige desde la fecha de su publicación.

1. Definido el alcance y contenido de la norma objeto de control, la Corte verificará el cumplimiento de los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

#### A. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 773 DE 2020

1. La Sala Plena constata que el Decreto Legislativo sub examine satisface los requisitos formales previstos por la Constitución Política y por la LEEE para su expedición.

1. En concreto, de acuerdo con el fundamento 34 de la presente sentencia, se acreditan los requisitos de forma, pues el Decreto bajo estudio fue suscrito por el presidente de la República y todos sus ministros. Además, el decreto objeto de control automático fue proferido en desarrollo y durante la vigencia de la EESE adoptada mediante Decreto 637 de 2020, el cual fue declarado exequible por esta corporación en sentencia C-307 del 12 de agosto de 2020. Adicionalmente, los efectos del Decreto Legislativo se extienden a todo el territorio nacional.

1. De otra parte, la Sala observa que el Decreto Legislativo sub examine cuenta con la correspondiente motivación. Esto, por cuanto en sus considerandos, el Gobierno nacional expuso las razones fácticas y jurídicas que en su criterio justifican la ampliación del plazo legal para la presentación del MFMP. En concreto: (i) invoca los fundamentos constitucionales para la expedición de normas en el marco de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) expone la evidencia de la emergencia sanitaria que justificó la declaratoria de la EESE a través del Decreto 637 de 2020; (iii) explica su relación con el decreto precitado; y (iv) señala las finalidades y propósitos que persigue, así como las medidas que considera necesarias para su materialización.

1. Finalmente, se advierte que el Gobierno nacional cumplió con la obligación de remitir el decreto legislativo a esta corporación al día siguiente de su expedición para su correspondiente revisión de constitucionalidad, conforme lo establece el parágrafo del artículo 215 Superior.

## A. EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 773 DE 2020

1. Con el propósito de facilitar la aplicación de los juicios materiales al Decreto Legislativo 773 de 2020, la Sala encuentra conveniente iniciar su análisis con el de motivación suficiente, ya que la comprensión de las razones que llevaron a la expedición de esta norma permitirá abordar de mejor manera los criterios restantes.<sup>64</sup>

1. Juicio de motivación suficiente. La parte motiva del Decreto 773 de 2020 consta de 37 considerandos, referidos a 5 componentes temáticos, a saber:

No.

Componente Temático

Síntesis

1

Evolución de la propagación del SARS-CoV-2 en Colombia y el mundo<sup>65</sup>

2

Medidas sanitarias de contención y mitigación del SARS-CoV-2<sup>67</sup>

El 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud dispuso el aislamiento y cuarentena de viajeros procedentes de China, Francia, Italia y España.

El Ministerio de Salud decretó la emergencia sanitaria entre el 12 de marzo y el 31 de agosto de 2020, e implementó medidas de aislamiento social para prevenir y controlar la propagación del virus, así como mitigar sus efectos. Una de tales medidas, adoptada el 18 de marzo de 2020 en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, consistió en la clausura de establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y entretenimiento.

3

## Consecuencias económicas de las medidas de mitigación del SARS-CoV-268

La aplicación de la encuesta integrada de hogares por parte del DANE69 a nivel nacional evidenció que, en abril de 2020, la tasa de desempleo aumentó en 9.5%, la tasa global de participación disminuyó en 11.4% y la tasa de ocupación disminuyó en 16.7%, en comparación con el mes de abril de 2019.

La reducción en el número de ocupados afectó todas las ramas de la actividad económica, a excepción de los servicios de electricidad, gas, agua y gestión de desechos.

El estancamiento en la actividad productiva representó una reducción de 5.4 millones de ocupados al 30 de abril de 2020.

4

## Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica70

La Constitución habilita al Ejecutivo para declarar el estado de EESE en los términos del artículo 215 superior, y lo faculta para expedir normas con fuerza de ley, con el fin de adoptar medidas que permitan conjurar la crisis y la extensión de sus efectos.

Mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno declaró la EESE, entre otras razones, para atender las consecuencias económicas y fiscales de la pandemia, tales como la reducción del PIB71, el déficit fiscal y la incertidumbre acerca del comportamiento de la economía.

5

## Ampliación del término de presentación del MFMP72

El MFMP, regulado en la Ley 819 de 2003, es una herramienta de análisis estructural de la evolución, perspectivas y metas de las finanzas públicas, que evalúa la sostenibilidad fiscal. Contiene la agenda del Gobierno nacional acerca de las finanzas públicas a corto y mediano plazo, y constituye un insumo para las discusiones presupuestales que tienen lugar en el Legislativo.

Según el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, el MFMP debe ser presentado ante las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, para efectos de su estudio y discusión prioritaria durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

“En el marco del Decreto 637 de 2020 se han expedido numerosas disposiciones tendientes a conjurar los efectos de las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia. Estas medidas han tenido múltiples impactos fiscales, tanto en los ingresos como en los gastos del sector público colombiano.”

Las medidas adoptadas en desarrollo de la EESE deben ser incluidas en la planeación financiera del Estado. No obstante, sólo hasta la finalización de la emergencia habrán entrado en vigencia la totalidad de estas disposiciones, y se requiere un tiempo prudencial para medir adecuadamente el impacto que éstas tendrían en el plan financiero y las metas de superávit primario del MPFM.

“[E]l tiempo que existe entre la expedición de dichas medidas y el tiempo previsto en la Ley 819 de 2003 para la presentación del MFMP, no es suficiente para el análisis del impacto de tales medidas, debido a la alta complejidad de este análisis, las múltiples variables involucradas y la dificultad en la disponibilidad de la información en tan corto plazo.” Además, “[l]os efectos de la iniciación de la etapa de reactivación económica se podrían observar sólo por primera vez durante un mes completo después de transcurrido el mes de mayo de 2020.”

Por consiguiente, es necesario ampliar el término para su formulación, “con el propósito de tener la mayor y mejor información posible a efectos de que este instrumento cumpla adecuadamente con su fin, sin afectar las demás etapas de la gestión financiera pública que dependen de su presentación”<sup>73</sup>.

1. Como se puede apreciar, la parte considerativa del Decreto Legislativo bajo estudio expresa de manera comprensible y prolija las razones para prolongar el plazo para la presentación del MPFM ante el Congreso de la República, debido a la necesidad de evaluar el impacto de las medidas adoptadas en desarrollo de la EESE, en la planeación de las finanzas públicas. No se advierten vacíos en el hilo argumentativo del decreto. Por lo tanto, la Sala constata que el Decreto Legislativo 773 de 2020 supera el juicio de motivación suficiente.

1. Juicio de finalidad. Las razones que sustentan la expedición Decreto Legislativo 773 de 2020 evidencian que la ampliación del término para la formulación MFMP tiene por objeto que los organismos técnicos del Gobierno cuenten con un margen de tiempo para acopiar y evaluar debidamente los resultados de las medidas económicas y fiscales adoptadas en desarrollo de la EESE, en atención a su incidencia en la elaboración de dicho documento. Esto a su vez obra en beneficio del Congreso de la República, pues le permite contar con una herramienta estructurada para la adopción de decisiones pertinentes en el ámbito económico, orientadas a (i) aliviar los efectos derivados de la crisis ocasionada por la pandemia; y (ii) desarrollar proyectos de ley que sean fiscalmente sostenibles, dada la

coyuntura macroeconómica actual.

1. La Corte corrobora que, por exigencia del artículo 1° de la Ley 819 de 2003, el MFMP debe incluir, cuando menos, lo siguiente: plan financiero<sup>74</sup>, programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario<sup>75</sup>, análisis de sostenibilidad del nivel de deuda pública, estimación del costo fiscal de beneficios tributarios existentes, relación de pasivos contingentes que puedan afectar la situación financiera de la Nación, e indicadores de gestión presupuestal. Evidentemente, tal y como lo plantearon algunos de los intervinientes, estos insumos se construyen a partir de un análisis que obligatoriamente debe tener en cuenta tanto las consecuencias de la pandemia en la economía y en las finanzas públicas, como las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para hacerles frente. Y, en efecto, de la parte motiva del decreto legislativo objeto de control se advierte que éste era el propósito que pretendía el Ejecutivo lograr con la extensión del plazo para la presentación del MFMP, teniendo en cuenta que “[l]a coyuntura excepcional creada por la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, la etapa de planeación financiera requiere de un tiempo excepcional para la estimación de los agregados fiscales, con el propósito contar con mayor información disponible para la formulación de la política fiscal” <sup>76</sup>, y que el periodo de 11 días comprendido entre la expiración de la vigencia de la declaratoria de emergencia (04 de junio) y el vencimiento del plazo legal para presentar el MFMP (15 de junio), “no es suficiente para el análisis del impacto de tales medidas, debido a la alta complejidad de este análisis, las múltiples variables involucradas y la dificultad en la disponibilidad de la información en tan corto plazo.”<sup>77</sup>

1. Ahora bien, es claro la norma bajo examen por sí sola no logra resolver la situación generada por la pandemia, pero sí hace parte indispensable del conjunto de medidas que el Gobierno adoptó para tal fin. Muchas de éstas consisten en subsidios, incentivos económicos y alivios tributarios que tienen por objeto reactivar la economía<sup>78</sup>, propósito que no se logra en los 30 días de duración del estado de EESE, sino que tardará, cuando menos, varios meses en afianzarse. Esto explica la necesidad de que el instrumento que contiene la planeación económica y fiscal de la Nación para los siguientes 10 años, tenga en cuenta el impacto de la crisis y de las medidas adoptadas para mitigarla, máxime cuando muchas de ellas fueron previstas para surtir efectos en un tiempo superior al de la duración de la EESE. Estos razonamientos llevan a concluir que la medida bajo examen sí está dirigida a la superación de la crisis y a la mitigación de sus efectos, por lo que el Decreto Legislativo 773 de 2020 satisface el juicio de finalidad.

1. Juicio de conexidad material. El Decreto Legislativo 773 de 2020 cumple este criterio, según se explica a continuación. Respecto a la conexidad interna, se aprecia un vínculo directo entre la motivación que justificó la expedición del decreto -referida a la necesidad de disponer de un tiempo para evaluar las medidas económicas adoptadas en desarrollo del estado de excepción, e incluir los resultados de dicho análisis en el MFMP -, y la medida que allí se adoptó, de ampliar por 15 días calendario el término legal para la presentación de

dicho documento ante las comisiones económicas del Congreso de la República.

1. En cuanto a la conexidad externa, la Sala corrobora que el decreto bajo examen presenta una relación entre la medida adoptada y las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción a través del Decreto 637 de 2020, siendo una de ellas la necesidad de adoptar medidas para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia en la economía nacional y en las finanzas públicas. Puntualmente, en el capítulo justificativo de la declaratoria del estado de excepción, se adujo en esa oportunidad que: (i) "...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..."<sup>79</sup>; (ii) "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 e los cuales se asignan dichos recursos, la manera como se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan"<sup>80</sup>; (iii) "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..."<sup>81</sup>; (iv) "se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis"<sup>82</sup>; (v) "resulta indispensable, a efectos de generar eficiencia en el uso de los recursos públicos, contemplar mecanismos para enajenar la propiedad accionaria estatal..."<sup>83</sup>; (vi) "...en consideración a la necesidad de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles (...) es necesario adoptar medidas y reglas especiales en relación con el Sistema General de Regalías..."<sup>84</sup> y (vii) "...se debe autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias"<sup>85</sup> (énfasis fuera del texto original).

1. Es evidente que las medidas que el Ejecutivo se propuso adoptar en desarrollo de la EESE, incidirían en el comportamiento de las finanzas públicas. Por tanto, cabe reiterar que, si bien la ampliación del término para la presentación del MFMP ante el Legislativo por sí sola no contrarresta los efectos negativos de la pandemia en la economía nacional, sí permite la elaboración de dicho documento con estimaciones económicas a partir de los resultados del resto de medidas de emergencia adoptadas por el Gobierno, lo cual, a su vez, posibilita una adecuada planeación fiscal del país. Bajo este entendimiento, colige la Sala que la norma en cuestión guarda relación con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

1. Juicio de ausencia de arbitrariedad. La Corte encuentra que la norma en discusión no suspende ni limita derechos fundamentales, ni suprime o modifica las funciones básicas de acusación y juzgamiento. No obstante, cabe preguntarse si el Gobierno interrumpió el normal

funcionamiento del Congreso al haber postergado el plazo para presentar el MFMP ante dicha rama del poder público.

1. Al respecto, se debe tener en cuenta que: (i) según el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, el Ejecutivo debe presentar el MFMP ante las comisiones económicas del Congreso antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal; (ii) el Decreto Legislativo 773 de 2020 amplió dicho término hasta el 30 de junio de 2020; (iii) el artículo 138 de la Constitución señala que el Congreso sesiona a través de legislaturas anuales divididas en dos periodos que van del 20 de julio al 16 de diciembre y el 16 de marzo y el 20 de junio; y (iv) los artículos 346 de la Constitución y 52 del Decreto 111 de 199686 disponen que el Gobierno debe presentar el proyecto de Presupuesto General de la Nación ante el Congreso dentro de los primeros 10 días de cada legislatura.

1. Con base en lo anterior, podría sostenerse que el Decreto Legislativo 773 de 2020 redujo el número de sesiones en las que las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes pudieron haber discutido el MFMP, pero tal reducción es mínima, si se tiene en cuenta que el término habitual para la presentación de dicho documento es el 15 de junio de cada vigencia fiscal, y la legislatura culmina el 20 de junio, esto es, 5 días después. Adicionalmente, aún con la ampliación del plazo, el Ejecutivo conservó la obligación de presentar el MFMP al Congreso a más tardar el 30 de junio de 2020, es decir, antes del inicio de la legislatura, y en todo caso de manera previa a la presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación, para cuyo estudio y deliberación adquiere relevancia el MFMP, tal y como lo notaron los intervinientes.

1. En similar sentido, la Sala considera que la medida adoptada a través del decreto legislativo objeto de control, tampoco perturbó las funciones del Legislativo en torno al debate de otros proyectos de ley con impacto fiscal. Si bien la aprobación de dichas iniciativas está supeditada a que su impacto fiscal sea compatible con el MFMP (Ley 819 de 2003, artículo 7), no puede perderse de vista que el término habitual para la presentación de dicho documento es el 15 de junio de cada vigencia fiscal, mientras que la legislatura culmina el 20 de junio, por expresa disposición del artículo 138 de la Constitución. Esto permite concluir razonablemente que la medida en discusión no afectó de manera significativa el trámite de otros proyectos de ley, ya que la ampliación del término para la presentación del MFMP se dio, en su mayor parte, luego de haber fenecido el periodo legislativo.

1. Por lo demás, la Sala observa que, contrario a perturbar el normal funcionamiento del Legislativo, la medida en discusión constituye una forma de asegurar un mejor ejercicio de las funciones del Congreso, dado que permite contar con un informe completo y preciso que permita apreciar los efectos fiscales completos. De hecho, la norma promueve u optimiza el

funcionamiento del Congreso y su deliberación, dado que reduce los problemas o asimetrías de información, y garantiza un proceso legislativo más informado y democrático.

1. Así las cosas, teniendo en cuenta que la medida es transitoria, aplicable solo a la vigencia fiscal 2020, y que no altera el desarrollo del proceso legislativo a cargo del Congreso, la Sala concluye que el decreto en estudio no genera una afectación significativa en el funcionamiento de las ramas del poder público, por lo que satisface el juicio de ausencia de arbitrariedad.

1. Juicio de intangibilidad. El Decreto Legislativo 773 de 2020 contiene una única medida que no afecta la eficacia de los derechos señalados en el artículo 4 de la LEEE, en consonancia con los artículos 93 y 214 de la Constitución. Por el contrario, esta disposición busca que las entidades encargadas de la elaboración del MFMP correspondiente a la vigencia fiscal 2020 cuenten con el tiempo necesario para que las proyecciones y metas que en dicho documento se proponen, sean consistentes con la actual realidad fiscal y económica del país. La Corte nota que la precisión y rigurosidad técnica del MFMP es necesaria para que el Estado cumpla con su función de dirección de la economía hacia el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, conforme lo dispone el artículo 334 de la Constitución.<sup>87</sup> Esto permite afirmar que la medida en discusión no obra en perjuicio de garantías fundamentales, sino en su beneficio. De otra parte, el decreto no modifica los mecanismos judiciales para la protección de dichas garantías, por lo que es procedente colegir que cumple con el juicio de intangibilidad.

1. Juicio de no contradicción específica. La Corporación encuentra que el decreto bajo examen también reúne este criterio material, porque la medida que este incorpora se enmarca en los límites a los poderes del Ejecutivo durante el estado de excepción establecidos en el artículo 215 de la Constitución y en la LEEE, no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, ni infringe el texto de la Carta Política.

1. Sobre este último aspecto, la Corte verifica que ampliación del término para la presentación del MFMP no resulta contraria a las normas constitucionales que regulan las funciones de las ramas legislativa<sup>88</sup> y ejecutiva<sup>89</sup>, ni las disposiciones que conforman el régimen de Económico y de Hacienda Pública<sup>90</sup>. Tampoco se advierte que el decreto en cuestión desconozca el contenido de algún tratado internacional que haga parte del bloque de constitucionalidad.

1. Ahora bien, el Decreto Legislativo bajo estudio modifica una ley orgánica, como lo es la Ley 819 de 2003. Al respecto, de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, las orgánicas son un tipo de leyes que, en razón de su finalidad y de las materias que regulan (y de las

mayorías que requiere su aprobación en el Congreso de la República-mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara<sup>91</sup>), gozan de un estatus especial dentro de la jerarquía legislativa, y pueden llegar a constituir parámetro de control de la validez de otras leyes.

1. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que no resulta inconstitucional que el Presidente de la República, en el marco de un estado de excepción, modifique o suspenda leyes orgánicas<sup>92</sup>. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 47 de la LEEE no limitó las facultades del Presidente respecto del tipo o naturaleza de la ley que suspende o modifica, como tampoco se impusieron requisitos adicionales cuando el objeto del decreto legislativo de desarrollo del estado de emergencia recaiga sobre una norma con reserva de ley orgánica<sup>93</sup>. Sin embargo, aclara la Corte que en el mismo sentido de lo dispuesto en las sentencias C-242 de 2020 y C-323 de 2020, lo anterior no puede ser entendido como la constitucionalidad de cualquier modificación de leyes orgánicas durante los estados de excepción. Tratándose de un decreto legislativo, el mismo debe cumplir no solo con los requisitos de finalidad, necesidad, conexidad, proporcionalidad y no discriminación que exige la LEEE para la validez de estas normas extraordinarias, sino que también debe respetar ciertos parámetros que se derivan del carácter especial de las leyes orgánicas, a saber:

i. No puede derogar o modificar de manera permanente o indefinida la legislación orgánica. Habida cuenta de que las medidas adoptadas en desarrollo de un estado de emergencia deben estar dirigidas estrictamente a superar la situación temporal, únicamente pueden tener carácter transitorio.

i. Debe propender por realizar la esencia y los principios que fundamentan la legislación orgánica existente.

1. Juicio de incompatibilidad. El Decreto Legislativo 773 de 2020 modifica temporalmente el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, que establece que el MFMP debe presentarse ante el Congreso antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, y en su lugar extiende dicho término hasta el 30 de junio para el año 2020.

1. No obstante, la Sala constata que el Gobierno dio cumplimiento al artículo 12 de la LEEE, por cuanto expresó en la motivación del decreto las razones por las cuales se hacía indispensable extender el término para la presentación del MFMP, a fin de obtener una adecuada medición del impacto de las medidas económicas adoptadas en desarrollo del estado de excepción, e incluirlo en las correspondientes proyecciones financieras, fiscales y macroeconómicas.<sup>95</sup> Esta consideración a su vez explica las razones por las cuales el

término previsto en la legislación ordinaria es irreconciliable con las circunstancias actuales de emergencia, por lo que la Corte encuentra superado el juicio de no incompatibilidad.

1. Juicio de necesidad. Tal como se precisó anteriormente (supra fundamento 43), el juicio de necesidad fáctica supone verificar si las medidas adoptadas son conducentes e idóneas para superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, o si por el contrario el Gobierno incurrió en un error manifiesto de apreciación de la realidad. Bajo esta comprensión, la Sala considera que el Decreto Legislativo 773 de 2020 satisface este criterio, toda vez que las circunstancias de la emergencia no permitían llevar a cabo una adecuada medición del comportamiento de la economía nacional y de los efectos de las medidas adoptadas en desarrollo del estado de excepción para el 15 de junio de 2020, fecha en la que expiraba el término para la presentación del MFMP, según el artículo 1° de la Ley 819 de 2003.

1. Sobre este particular, resultan pertinentes las explicaciones ofrecidas por el Gobierno en la parte considerativa del decreto en estudio, en cuanto a que, desde el punto de vista técnico, (i) “no es suficiente para el análisis del impacto de tales medidas, debido a la alta complejidad de este análisis, las múltiples variables involucradas y la dificultad en la disponibilidad de la información en tan corto plazo”<sup>96</sup>; (ii) “resulta indispensable la consideración de su impacto en detalle y la inclusión de dicho impacto en el plan financiero y metas de superávit primario del que tratan los literales a) y c) del artículo 1 de la Ley 819 de 2003”<sup>97</sup>; y (iii) los efectos de la estrategia de aislamiento inteligente con reactivación económica “..se podrían observar solo por primera vez durante un mes completo después de transcurrido el mes de mayo de 2020, y que para tales efectos las cifras de recaudo tributario del Gobierno nacional de ese mes solo se podrán tener transcurrida la primera semana del mes de junio de 2020.”<sup>98</sup>

1. Adicionalmente, el Ejecutivo tuvo en cuenta que la declaratoria de la EESE tuvo lugar el 06 de mayo de 2020, por un término de 30 días, conforme lo establece el artículo 215 de la Constitución.<sup>99</sup> Esto quiere decir que el Gobierno tenía hasta el 04 de junio de 2020 para adoptar medidas en desarrollo de la emergencia. En este contexto, es entendible que un lapso de 11 días resultaba insuficiente para evaluar en su conjunto el impacto de las disposiciones implementadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis, y que, por lo tanto, resultaba necesario ampliar el término de presentación del MFMP hasta el 30 de junio de 2020.

1. Así las cosas, es claro que la medida adoptada a través del Decreto Legislativo 773 de 2020 respondió a una situación real y objetiva causada por la pandemia, que afectó las proyecciones económicas del país y del mundo entero. Sobre el particular, cabe anotar que, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, mediante el cual se declaró por segunda vez en el año el estado de EESE, esta corporación

concluyó que el presupuesto fáctico que dio lugar a la emergencia superaba el juicio de realidad. Allí se consideró que estaba demostrado que la pandemia derivada del COVID-19 trajo repercusiones negativas para la economía nacional y en las finanzas públicas, representadas en (i) una considerable reducción en los índices de crecimiento económico; (ii) la afectación e incluso el estancamiento de la actividad comercial e industrial; (iii) la reducción significativa de los ingresos del Estado; y (iv) un aumento del gasto público requerido para atender las necesidades derivadas de la pandemia.<sup>100</sup> Este panorama, descrito también en la parte considerativa del Decreto Legislativo 773 de 2020 que en esta ocasión ocupa la atención de la Sala, evidencia que efectivamente existía un fundamento fáctico que ameritaba la ampliación del plazo para la presentación del MFMP ante el Congreso, ante la necesidad de que dicho documento pudiese incorporar las proyecciones económicas resultantes de la nueva realidad económica y fiscal.

1. De otra parte, el juicio de necesidad jurídica consiste en la verificación acerca de la existencia de otras disposiciones ya vigentes en el ordenamiento, que con la misma idoneidad resulten suficientes para lograr el objetivo de la medida excepcional. El examen no se reduce a la sola constatación formal acerca de la preexistencia normas ordinarias; se impone también verificar si tales mecanismos resultan insuficientes, inadecuados o ineficaces, dadas las condiciones que ameritaron la declaratoria de emergencia.

1. Al efecto, no encuentra la Sala que en el ordenamiento jurídico exista alguna otra disposición que le permitiera al Ejecutivo presentar el MFMP después del 15 de junio de 2020, sin previa modificación de la norma que establece dicho término. Por el contrario, al estar previsto dicho lapso en una ley, era menester expedir una norma de la misma jerarquía para adoptar la medida de ampliación del plazo aludido.

1. Con base en estos planteamientos, la Sala concluye que la norma en discusión cumple con el juicio de necesidad, tanto en su aspecto fáctico como jurídico.

1. Juicio de proporcionalidad. Este tribunal constata que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 773 de 2020 es equilibrada y razonable, atendiendo las circunstancias de la emergencia en la que se profirió. Si bien es cierto se alteró el curso ordinario del proceso de elaboración y presentación del MFMP, la necesidad de ampliar el término para allegarlo ante el Congreso se encuentra plenamente justificada, sólo supera en 15 días el lapso ordinario previsto para tal efecto, y se autorizó por una única vez. Adicionalmente, como se explicó al efectuar el análisis de ausencia de arbitrariedad (ver supra, fundamento 73), la disposición no afectó de manera significativa las funciones del legislativo, ni comporta afectación alguna a derechos fundamentales, por lo que resulta dable colegir que la medida supera el juicio de proporcionalidad.

1. Juicio de no discriminación. Por último, la medida adoptada a través del Decreto Legislativo 773 de 2020 no comporta tratos desiguales o inequitativos entre los habitantes del territorio nacional, ni de la misma se desprende algún criterio sospechoso de discriminación en los términos del artículo 14 LEEE por lo que la norma supera con facilidad el juicio de no discriminación.

1. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 773 de 2020, cumple con los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y demás normas aplicables.

1. Por último, la Corte advierte que el artículo 2 del Decreto Legislativo sub examine es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigor el Decreto Legislativo 773 de 2020, a saber, el día en que fue publicado en el Diario Oficial. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 2.

## I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Mediante el Decreto 637 de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-307 del 12 de agosto de 2020. En desarrollo de la emergencia, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 773 del 03 de junio de 2020, mediante el cual amplió en 15 días calendario el plazo para la presentación del MFMP ante las comisiones económicas del Congreso de la República. En el proceso de control constitucional, todos los intervinientes solicitaron la exequibilidad de la norma en discusión.

1. La Corte concluyó que el Decreto Legislativo sub examine satisface los requisitos formales previstos por la Constitución y por la LEEE para su expedición en tanto: (i) fue expedido por el presidente de la República con la firma de todos los ministros; (ii) fue proferido durante la vigencia EESE declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y en desarrollo de la misma; (iii) sus efectos se extienden a todo el territorio nacional; y (iv) las medidas adoptadas fueron motivadas dentro de la parte considerativa del Decreto.

1. La Sala examinó el cumplimiento de los requisitos materiales de constitucionalidad del Decreto Legislativo 773 de 2020 y concluyó que éste cumple los requisitos de (i) finalidad, (ii)

conexidad material, (iii) motivación suficiente, (iv) ausencia de arbitrariedad, (v) intangibilidad, (vi) no contradicción específica, (vii) incompatibilidad, (viii) necesidad, (ix) proporcionalidad y (x) no discriminación.

1. En términos generales, la Corte consideró que la medida estaba dirigida a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, no limitó derechos, tampoco afectó el normal funcionamiento de las ramas del poder público, y se ajustó a los contenidos de la Carta Política y de la LEEE. Asimismo, se constató que la ampliación del plazo para presentar el MFMP ante el Congreso se ofrecía como una medida necesaria, equilibrada y razonable, dadas las circunstancias de la emergencia, y a fin de asegurar que el impacto de la pandemia en el comportamiento económico del país, así como los efectos de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, pudiesen ser medidos adecuadamente y valorados en las proyecciones fiscales, financieras y económicas del país.

### III. 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 773 del 03 de junio de 2020, “[p]or el cual se modifica la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (e)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

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 Se allegó un total de doce soportes documentales, a saber: (i) Boletín de Prensa No 050 del Ministerio de Salud y Protección Social; (ii) Alocución de Apertura del Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020; (iii) Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud; (iv) Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; (v) Resolución 453 de 2020 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Salud y Protección

Social; (vi) Resolución 844 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; (vii) reporte de 9 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; (viii) reportes del 17 de marzo y 2 de junio de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; (ix) reportes del 17 de marzo y 2 de junio de 2020 de la OMS; (x) Encuesta Integrada de Hogares (GRIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del 29 de mayo de 2020; (xi) Decreto 637 de 2020; y (xii) Decretos 457, 531, 593, 636, 689 y 749 de 2020.

2 Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Centro de Investigación Económica y Social FEDESARROLLO, Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Centro de Pensamiento de Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

3 Intervención del 23 de junio de 2020 suscrito por la Secretaria Jurídica de Presidencia, págs. 30 -35.

4 Pág. 30.

5 Págs. 31 - 32.

6 Pág. 33

7 Intervención suscrita por Clara María González Zabala, en su condición de ciudadana y Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

8 Págs. 6 - 8

9 Pág. 27

10 Pág. 39

11 Intervención suscrita por Juan Camilo Restrepo Salazar

12 Intervención presentada por Carlos Ariel Sánchez Torres, Director del Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario

13 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136, C-145, C- 146, C-224, C-225 y C-226 de 2009, C-884, C-911 y C-912 de 2010; C-193, C-218, C-222, C-223 y C-241 de 2011; C-671 y C-701 de 2015; C-465 de 2017 y C-466 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017, citando a su vez la sentencia C-216 de 2011.

15 El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la

regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración) y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

16 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”.

17 Corte Constitucional, sentencia C-216 de 1999

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

19 Decreto 333 de 1992

20 Decreto 680 de 1992

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

22 Decreto 80 de 1997

23 Decreto 2330 de 1998

24 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008

25 Decreto 4975 de 2009

26 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

27 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465, C-466 y C-467 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

28 Sobre el juicio de finalidad se ha pronunciado la Corte Constitucional en las sentencias

C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-218 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

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

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

31 Al respecto, es posible consultar las sentencias C-145 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010 y C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-222 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-242 de 2011, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017, C-467 de 2017, C-468 de 2017 y C-517 de 2017.

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

34 La sentencia C-724 de 2015 dispuso que “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.

35 Sobre este tema es posible consultar las providencias C-225 de 2009, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

36 Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017. En dicha providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

37 Ver sentencias C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

38 Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015.

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

40 Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003, reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009, C-241 de 2011 y C-467 de 2017.

41 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las sentencias C-136 de 2009, C-145 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-884 de 2010 , C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-219 de 2011, C-224 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

42 Ver sentencias C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

43 Esta corporación se ha referido a la necesidad de motivar las incompatibilidades en las sentencias C-136 de 2009, C-146 de 2009, C-225 de 2009, C-218 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

44 El artículo 12 de la LEEE dispone que “Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción”.

45 Al respecto se ha referido este Tribunal en las sentencias C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C - 912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C- 467 de 2017.

46 El artículo 11 de la LEEE dispone 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”.

47 Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias C-136 de 2009, C-145 de 2009, C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-219 de 2011, C-222 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C - 467 de 2017.

48 El artículo 13 de la LEEE dispone que “Las medidas expedidas durante los Estados de

Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.

49 Al respecto se pueden consultar las sentencias C-136 de 2009, C-146 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

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

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

52 En este sentido, en la sentencia C-156 de 2011, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

53 En este orden, la sentencia C-110 de 2019, reiterando la sentencia C-288 de 2012, estableció que la consagración del criterio de la sostenibilidad fiscal no altera “los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho de modo que el “núcleo dogmático de la Constitución, descrito principalmente en los artículos 1º y 2º C.P., mantiene su vigencia y eficacia como criterio ordenador e identitario del Estado”.

54 Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012

55 Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019

56 Exposición de motivos al Proyecto de Ley 230 de 2002 Cámara. En: Gaceta del Congreso No. 086 del 08 de abril de 2002.

57 Ibidem.

58 Ibidem.

59 Función Pública, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co>. De otra parte, con el fin de comprender el objeto del MFMP, es útil la siguiente explicación acerca de esta herramienta: “Para recorrer apropiadamente el camino de la política fiscal de forma plurianual, incluyendo en el análisis las consideraciones micro y macro, es necesario incorporar instituciones fiscales como los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP), los cuales pueden contener un nivel de detalle que permita asignar el gasto de manera eficiente dentro de los programas públicos, convirtiéndose en un componente clave para el desempeño de las reglas fiscales. Sobre los MFMP se puede decir que cuentan con análisis de sostenibilidad de deuda y una proyección de los agregados macrofiscales a través del tiempo. Por otra parte, los MFMP evitan, entre otros efectos, la tendencia a comprometer hoy

gastos para el futuro; estos rinden frutos políticos sin violar las reglas fiscales en el presente, pero comprometen su cumplimiento a futuro.// (...) // En términos generales, dentro de los objetivos que persiguen los MFMP se encuentran la disciplina fiscal, la estabilidad macrofiscal la asignación estratégica de recursos y la gestión operativa eficiente. Un MFMP correctamente implementado genera credibilidad por parte de los agentes económicos, lo que se traduce en una mayor predictibilidad de las cuentas públicas y contribuye a la estabilidad macrofiscal, dentro de los límites determinados por la regla. En especial, se trata de limitar las asimetrías de información entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, por una parte, y entre las autoridades y los votantes, por la otra. En otras palabras, en el supuesto de un escenario sin MFMP, la información disponible para la toma de decisiones de los agentes económicos se vuelve escasa, generando un mayor nivel de incertidumbre.” ARDANAZ, Martín, et. al. “Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales.” En: BARREIX, Alberto y CORRALES, Luis F (editores). Reglas Fiscales Resilientes en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 2019. En: <https://publications.iadb.org/es/reglas-fiscales-resilientes-en-america-latina>

60 Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019

61 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, la cual, según su artículo primero, tiene por objeto “expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.”

62 Según el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, la regla fiscal permite “una mejor coordinación entre las autoridades fiscales y monetarias en el manejo macroeconómico, restringiendo sus acciones aisladas y discrecionales. La coordinación de la política económica tiene importantes beneficios en términos de credibilidad de los mercados y coherencia intertemporal de los agentes. La confianza que se deriva de un manejo macroeconómico basado en reglas se traduce, en la práctica, en menores primas de riesgo y mayor acceso a los mercados financieros locales e internacionales”. Comité Técnico Interinstitucional, Banco de la República, DNP y Ministerio de Hacienda, (2010). Regla Fiscal para Colombia., págs. Disponible en: [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/regla\\_fiscal\\_2010.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/regla_fiscal_2010.pdf) 19 y 20.

63 Considerando 34 del Decreto Legislativo 773 de 2020

64 En sentencia C-193 de 2020, esta Corporación consideró admisible modificar el orden de los juicios materiales que integran el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo del estado de excepción, cuando, dependiendo del caso concreto, resulte más razonable y eficiente abordar el análisis a partir de un juicio particular. Es lo que sucede en el presente asunto, ya que una aproximación al estudio del Decreto 773 de 2020 a partir del juicio de motivación suficiente permitirá comprender, prima facie, el contenido y alcance de la medida que aquél contiene, así como las razones que llevaron al Gobierno a adoptarla, lo cual facilitará el desarrollo de los juicios restantes.

65 Considerandos 4, 5 y 10 a 14 del Decreto Legislativo 773 de 2020

66 Organización Mundial de la Salud

67 Considerandos 6 a 9 y 33 del Decreto Legislativo 773 de 2020

68 Considerandos 15 a 18 del Decreto Legislativo 773 de 2020

70 Considerandos 1 a 3 y 19 a 21 del Decreto Legislativo 773 de 2020

71 Producto Interno Bruto

72 Considerandos 22 a 32 y 34 a 37 del Decreto Legislativo 773 de 2020

73 Considerando 37 del Decreto Legislativo 773 de 2020

74 Ley 38 de 1989, art. 4°, modificado por la Ley 179 de 1994, art. 55: “El Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria.”

75 Según el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, el superávit primario es “...aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.”

76 Considerando 36 del Decreto Legislativo 773 de 2020

77 Considerando 31 del Decreto Legislativo 773 de 2020

78 Por ejemplo, Decreto Legislativo 639 del 08 de mayo de 2020, que creó el Programa de Apoyo al Empleo formal -PAEF; Decreto Legislativo 659 del 13 de mayo de 2020, que dispuso la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción; Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020, que creó el Fondo Solidario para la Educación; Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, que estableció medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales; Decreto Legislativo 682 del 21 de mayo de 2020, que estableció una exención especial del Impuesto sobre las Ventas para el año 2020; Decreto Legislativo 688 del 22 de mayo de 2020, que adoptó medidas tributarias transitorias como la reducción de la tasa de interés moratoria aplicable a obligaciones tributarias; Decreto Legislativo 770 del 03 de junio de 2020, que creó el Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual; y Decreto Legislativo 772 del 03 de junio de 2020, que dictó medidas especiales en materia de procesos de insolvencia con el fin de mitigar los efectos de la emergencia en el sector empresarial, entre otros.

79 Decreto 637 de 2020. Capítulo 3 - Justificación de la Declaratoria del Estado de Excepción

80 *Ibíd*em

81 *Ibíd*.

82 *Ibíd*.

83 *Ibíd*.

84 *Ibíd*.

85 *Ibíd*.

86 Estatuto Orgánico del Presupuesto.

87 De otra parte, la medida que adopta el Decreto Legislativo 773 de 2020 tienen relación con las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su declaración del 09 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. ([http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion\\_1\\_20\\_ESP.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf)). De acuerdo con éstas, es fundamental que los Estados adopten medidas dirigidas a enfrentar la pandemia con un enfoque de derechos humanos, lo cual, entre otros aspectos, implica mitigar el impacto de la crisis en las fuentes de trabajo, los ingresos de los trabajadores y trabajadoras, y las economías personales y familiares. La medida en discusión se enmarca en este propósito, porque le permite al Estado ajustar sus proyecciones fiscales y económicas para superar la crisis desatada por la pandemia.

88 Constitución Política, Título VI

89 *Ibíd*. Título VII

90 *Ibíd*., Título XII

91 "Con la aprobación privilegiada se exige la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa. Además, le permite al Congreso proyectarse a más largo plazo que con la legislación ordinaria. Al fin de cuentas las leyes ordinarias están condicionadas a la ley orgánica cuando desarrollan la misma materia": sentencia C-540 de 2001.

92 La Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020 reafirmó que "no es per se inconstitucional que un decreto legislativo modifique o suspenda temporalmente una norma de naturaleza orgánica o estatutaria, porque los artículos 212 a 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, no imponen tal limitación a las facultades legislativas excepcionales del Presidente, las cuales están restringidas por otras exigencias de índole formal y material". Específicamente en el análisis de ley estatutaria, la sentencia C-242 de 2020 resaltó que, dado el carácter transitorio del estado de emergencia, las normas de rango estatutario que puede expedir el Presidente de la República a través de un decreto legislativo, en cumplimiento de las exigencias de los referidos juicios (materiales del EE): "(i) No pueden

sustituir o modificar con carácter permanente la legislación estatutaria. Sólo pueden tener vigencia temporal, porque las medidas que se adoptan al amparo de los estados de excepción deben ser las estrictamente necesarias para superar la situación pasajera que originó el mismo, por lo que no sería justificable que se altere de forma permanente la regulación relacionada con las materias propias de la reserva en comento. En consecuencia, se descarta la posibilidad de incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que enmienden de manera indefinida o deroguen leyes estatutarias. (ii) Deben estar dirigidas a permitir la optimización de los principios que subyacen a la legislación estatutaria existente, ante la imposibilidad de satisfacerlos con la misma intensidad de forma racional con ocasión de las condiciones fácticas del momento. Por consiguiente, en ningún caso se pueden adoptar disposiciones que anulen la esencia de los mandatos estatutarios. (iii) Tienen que superar un análisis de proporcionalidad en un nivel estricto, comoquiera que los asuntos sujetos a reserva estatutaria son de suma importancia en el ordenamiento jurídico y cualquier modificación de su regulación debe atender a la satisfacción de un principio superior que resulta, bajo las condiciones que dieron origen al estado de excepción, de mayor trascendencia desde una perspectiva constitucional”.

94 Gaceta del Congreso No. 231 del 14 de junio de 2002.

95 De manera específica, los considerandos 34 a 37 del Decreto Legislativo 773 de 2020 dan cuenta de esta situación, en los siguientes términos: “Que la estrategia de aislamiento inteligente con reactivación económica permitió el derecho a la circulación de personas para la realización de algunas actividades no esenciales relacionadas con la manufactura y la construcción por su considerable peso en el PIB, importancia en el empleo nacional, y la posibilidad de su realización con protocolos adecuados que mitiguen la posibilidad de propagación del COVID-19, entre otros, y que los efectos de la iniciación de dicha etapa de reactivación económica se podrían observar sólo por primera vez durante un mes completo después de transcurrido el mes de mayo de 2020, y que para tales efectos las cifras de recaudo tributario del Gobierno nacional de ese mes solo se podrán tener transcurrida la primera semana del mes de junio de 2020. Por tanto, es preciso contar con dos semanas adicionales para la estimación de estos efectos, con el propósito de entregar el Marco Fiscal de Mediano Plazo a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes incluyendo una correcta estimación del efecto de reactivación económica en el recaudo tributario, y el beneficio de una correcta estimación es muy alto en términos de todas las variables de las finanzas públicas que dependen del mismo. // Que al igual que en los ingresos, para la proyección de los gastos y la correcta estimación de las necesidades de financiamiento del sector público colombiano, se requiere conocer cuál es el ritmo de ejecución del gasto público para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, que han presentado las diferentes entidades y presupuestos del sector público colombiano, incluyendo las medidas tomadas por el Gobierno nacional en virtud del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y que esto sólo será posible de identificar durante el mes de junio de 2020, una vez hayan entrado en vigencia la totalidad de las medidas mencionadas. // Que en la coyuntura excepcional creada por la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, la etapa de planeación financiera requiere de un tiempo excepcional para la estimación de los agregados fiscales, con el propósito contar con mayor información disponible para la formulación de la política fiscal, de forma que se mitigue la afectación de las herramientas de planeación financiera, la programación del Presupuesto General de la

Nación y su presentación al Congreso de la República. Lo anterior, sin afectar la transparencia y publicación de documentos sobre finanzas públicas posteriores. // Que de acuerdo con lo anterior, resulta necesario contar excepcionalmente con un mayor periodo para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, contenido en la ley 819 de 2003, con el propósito de tener la mayor y mejor información posible a efectos de que este instrumento cumpla adecuadamente con su fin, sin afectar las demás etapas de la gestión financiera pública que dependen de su presentación.” (énfasis fuera del texto original)

96 Considerando 31 del Decreto Legislativo 773 de 2020

97 Considerando 30 del Decreto Legislativo 773 de 2020

98 Considerando 34 del Decreto Legislativo 773 de 2020

99 Considerando 35 del Decreto Legislativo 773 de 2020

100 Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2020.