

Sentencia C-417/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA POR EL CUAL SE
DICTAN MEDIDAS PARA LA POBLACION CESANTE-Exequibilidad

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

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

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.

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

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el 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.

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

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

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

El examen material comprende varios escrutinios que, como lo ha señalado la Corte, son expresión de los principios que guían los estados de excepción.

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

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

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

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

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

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

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

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

(...) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, 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.

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

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

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

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

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

(...) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la

necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

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

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

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

(...) tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE. Por medio de este juicio, la Corte determina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impliquen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este

análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

DERECHO AL TRABAJO-Especial protección del Estado

ESTADO-Deberes y obligaciones en materia de atención a personas desempleadas

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA,
SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos formales

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA,
SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos materiales

AUXILIO DE CESANTIA-Concepto

AUXILIO DE CESANTIA-Alcance

MECANISMO DE PROTECCION AL CESANTE-Campo de aplicación y requisitos para acceder a
beneficios

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Carácter relacional

JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Etapas

JUICIO DE IGUALDAD-Carencia de parámetros de comparación

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Potestad tributaria del gobierno

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-No es absoluto

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Medidas tributarias y exenciones

Referencia: Expediente RE-328

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 801 de 2020, “Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) 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. Tras el reparto correspondiente, en auto del 19 de junio de 2020, el Magistrado sustanciador avocó la revisión de constitucionalidad del Decreto en mención. En dicha providencia, además de practicar pruebas relacionadas con el alcance de las disposiciones sometidas a control, dispuso (i) informar sobre el inicio del proceso a la Presidencia de la República y a todos los ministerios, (ii) fijar en lista la actuación en curso, (iii) correr traslado al Procurador General de la Nación, e (iv) invitar a varias instituciones públicas y privadas a intervenir en el presente juicio.

1. Recibidas las pruebas y surtido en integridad el trámite previsto en el Decreto 2067 de

1991, la Corte procede a decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 801 de 2020.

A. DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

1. Conforme al Diario Oficial No 51.335 de junio 4 de 2020, el texto del Decreto Legislativo 801 de 2020 sometido a revisión es el siguiente:

“DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 801 DE 2020

(junio 4)

Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”,

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, en caso de que sobrevengan hechos

distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

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

identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

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

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

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

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1º 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 1º de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de

2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020, 21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020, 21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020, 28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 29.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020 y novecientos treinta y nueve (939) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (i) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D. C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (ii) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D. C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (iii) reportó el 31 de mayo de 2020 939 muertes y 29.383 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D. C. (9.969), Cundinamarca (850), Antioquia (1.103), Valle del Cauca (3.471), Bolívar (3.192), Atlántico (3.929), Magdalena (610), Cesar (254), Norte de Santander (129), Santander (69), Cauca (101), Caldas (135), Risaralda (256), Quindío (111), Huila (249),

Tolima (263), Meta (975), Casanare (35), San Andrés y Providencia (17), Nariño (1.102), Boyacá (211), Córdoba (124), Sucre (21), La Guajira (62), Chocó (226), Caquetá (24), Amazonas (1.847), 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: (i) 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, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentra confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en

el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de' abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1º de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST

señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (xxxi) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (xxxii) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (xxxiii) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (xxxiv) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (xxxv) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (xxxvi) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (xxxvii) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (xxxviii) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (xxxix) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (XL) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (XLI) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (XLII) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (XLIII) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (XLIV) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (XLV) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (XLVI) en el reporte

número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (XLVII) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (XLVIII) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 4.993.470 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (XLIX) en el reporte número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.103.006 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (L) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.204.508 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 337.687 fallecidos, (LI) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.304.772 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (LII) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (LIII) en el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (LIV) en el reporte número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (LV) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 357.688 fallecidos, (LVI) en el reporte número 131 del 30 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.817.385 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 362.705 fallecidos, (LVII) en el reporte número 132 del 31 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.934.936 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 367.166 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud (OMS) (i) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (ii) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (iii) en reporte de fecha 31 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 6.057.853 casos, 371.166 fallecidos y 216 países, áreas o territorios

con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

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

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

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

porcentual) desde la publicación de la tercera edición del Observatorio de la OIT, lo que pone de manifiesto, respectivamente, el empeoramiento de la situación en América meridional y el hecho de que los efectos en el mercado de trabajo de las medidas adoptas en Europa han sido más intensos de lo previsto.’

Que igualmente, la Organización Internacional del Trabajo en el documento ‘Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus)’ del 29 de mayo de 2020 señaló entre otros aspectos “que los gobiernos deberían, tan pronto como sea posible tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; o adoptar, restablecer o ampliar regímenes integrales de seguridad social y otros mecanismos de protección social, teniendo en cuenta la legislación nacional y los acuerdos internacionales, y o tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables’.

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

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

[...] Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto... ” “[...] Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de

vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en -31 % en este mismo periodo. Lo anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y corresponde al peor registro histórico del indicador...”. “...Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del COVID-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional...”. “... Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano[...].”.

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

‘[...]Que en marzo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional se incrementó en 1.4% frente a febrero, siendo este el mayor incremento registrado desde febrero de 2004 y el segundo más alto registrado desde 2001. De igual manera, en marzo de 2020 se reportó una destrucción de cerca de 1,6 millones de empleos con respecto al mes anterior, lo que corresponde al mayor incremento en dicho indicador desde que se tienen cifras comparables. Las solicitudes de suspensión tanto de actividades, como de contratos y despidos colectivos - con corte al 15 de abril de 2020- han aumentado 30 veces frente al registro de todo 2019, lo que anticipa un deterioro aún mayor del mercado laboral en los próximos meses. De hecho,

las perspectivas de los analistas (al 14 de abril) sugieren un significativo aumento en la tasa de desempleo en 2020, con proyecciones del orden del 15% al 20%. En cualquier escenario esta sería la tasa de desempleo más alta desde 2002. (Fuente: DANE, Ministerio del Trabajo). Que la evidencia empírica sugiere que los empleados que han perdido su empleo a través de un despido se enfrentan a peores perspectivas de reconstrucción y menores salarios. Asimismo, estos impactos persisten en el mediano plazo, y se materializan a través de tasas de desempleo mayores y más duraderas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Canziani & Petrongolo 2001, Stevens 2001, Eliason & Storrie 2006)‘.

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

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

Que el 30 de abril de 2020, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) publicó los indicadores del mercado laboral para el mes de marzo – mes en el que iniciaron las políticas de distanciamiento social para hacerle frente a la pandemia mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. Estos datos evidenciaron un impacto importante en el mercado laboral llegando a un indicador de desempleo del 12,6%, con un incremento significativo de la inactividad en 1,53 millones de personas pasaron de estar ocupados a estar inactivos.

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

Que desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidencia que todos los sectores redujeron el número de ocupados a excepción del de Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos (Ver Tabla 1):

Tabla 1. Variación de Ocupados por sector económico para el trimestre febrero-abril cifras en miles. Fuente Departamento Nacional de Estadística (DANE)

Que a partir de este análisis, se hace imperativo encontrar medidas que, durante las condiciones de aislamiento social, permitan aliviar la disminución de ingresos que están teniendo los hogares colombianos producto de la pérdida de empleos.

Que en el marco de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica que está orientada a mitigar los efectos económicos negativos a causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19 es preciso tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, así como, las medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos.

Que se hace necesario implementar una serie de medidas en materia laboral para disminuir la afectación que tendrá la pandemia Coronavirus COVID-19 en los trabajadores cesantes.

Que el artículo 25 de la Constitución Política señala que el trabajo “es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Que el artículo 215 de la Carta Política dispone también que, dentro del Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos expedidos con ocasión de ella.

Que la Ley 1636 de 2013 creó en Colombia el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), para aquellos colombianos que pierdan su trabajo, como un mecanismo de articulación de políticas activas y pasivas de mercado laboral, que tienen por objeto minimizar los riesgos del cesante y su familia en momentos de desempleo y facilitar el enganche laboral; Un sistema de subsidios, administrado, financiado y operado a través de las Cajas de Compensación Familiar a nivel departamental, que se reconoce a quien haya estado afiliado a una Caja.

Que el artículo 2.2.7.4.1.1 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, estableció las categorías tarifarias del Sistema de Subsidio Familiar con base en el nivel salarial de los trabajadores que recibirán subsidios del Sistema financiado por los recursos parafiscales, y estableció la Categoría A hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y Categoría B cuyo salario básico está entre dos y cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Que mediante Resolución 1 del 10 de abril de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomienda a los gobiernos de los Estados miembros proteger los derechos humanos de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia y sus consecuencias, por lo que insta a que se tomen medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia a todas las personas trabajadoras, de manera que puedan cumplir con las medidas de contención y protección durante la pandemia, así como tener acceso a la alimentación y otros derechos esenciales.

Que el Fondo Monetario Internacional (FMI), mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 marzo de 2020, publicó la ‘Declaración conjunta del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional’, la cual expresa” (...) Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 (...).

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

Que la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-159 de 1998, de fecha 29 de abril, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell, manifestó lo siguiente:

‘La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo

aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial ‘promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades’; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, ‘El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

Bajo este entendido se explica el otorgamiento de subsidios, avalados por la Corte en diferentes pronunciamientos, a los pequeños usuarios en los servicios públicos domiciliarios (artículo 368 C.P.), al fomento de la investigación y transferencia de la tecnología; a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (artículo 65 C.P.), a la adquisición de predios para los trabajadores agrarios; (artículo 64 C.P.), a la ejecución de proyectos de vivienda social y a los servicios públicos de salud y educación (C.P. artículos 49 y 67)‘.

Que dadas las altas cifras de desempleo, la alta postulación de cesantes y los recursos finitos que financien dichos beneficios, es necesario crear un auxilio económico en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica que contribuya a superar los efectos adversos sobre el ingreso de los trabajadores que han perdido su empleo y contribuya a cubrir necesidades de consumo de primera necesidad para el trabajador cesante y su familia, como alternativa a la coyuntura ocasionada por el COVID-19.

Que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el documento “Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus)” del 29 de mayo de 2020, ha recomendado que los gobiernos adopten medidas para hacer extensivas las prestaciones de desempleo a los trabajadores que se enfrentan a una pérdida de ganancias debida al desempleo parcial, en particular en casos de reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo, y a la suspensión o la reducción de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo, especialmente por motivos económicos, tecnológicos, estructurales.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto establecer un auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria decretado por el Ministerio de Salud y Protección en virtud de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 y hasta donde permita la disponibilidad de recursos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente decreto aplica a trabajadores dependientes e independientes cesantes categoría A y B de los sectores público y privado y a las Cajas de Compensación Familiar.

Artículo 3. Beneficiarios. Los beneficiarios del auxilio económico de que trata el presente decreto serán los trabajadores dependientes categoría A y B cesantes que hayan aportado a las Cajas de Compensación Familiar por lo menos seis (6) meses continuos o discontinuos en los últimos cinco (5) años, que hayan perdido su empleo a partir del 12 de

marzo de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 4. Otorgamiento del auxilio económico. Hasta donde permita la disponibilidad de recursos, los trabajadores cesantes que hayan perdido su empleo, que cumplan con los beneficios de que trata el artículo anterior, y que no hayan sido beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante en los últimos tres (3) años, recibirán un auxilio económico de un valor mensual de ciento sesenta mil pesos (\$160.000) moneda corriente, hasta por tres (3) meses.

Artículo 5. Operación del auxilio económico a trabajadores cesantes. El presente auxilio económico será operado por las Cajas de Compensación Familiar en el territorio nacional. Estas serán las entidades encargadas de la recepción, validación y otorgamiento del auxilio a los beneficiarios.

Parágrafo 1. Las Cajas de Compensación Familiar remitirán al Ministerio del Trabajo el listado de postulantes aprobados, con certificación del Director Administrativo y el Revisor Fiscal.

Parágrafo 2. Los trabajadores cesantes que previo a la expedición del presente decreto hayan aplicado a los beneficios de que trata el artículo 6 del Decreto 488 de 2020, y que hayan sido incluidos en lista de espera de la Caja de Compensación Familiar, podrán ser beneficiarios del auxilio contemplado en el artículo 4 del presente decreto. En todo caso, de acceder al beneficio contemplado en el artículo 6 del Decreto Legislativo 488 de 2020, le serán descontados del mismo los beneficios derivados del auxilio contemplado en el artículo 4 del presente decreto legislativo.

Artículo 6. Financiación. El presente beneficio será financiado con los recursos que se asigne del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), al Ministerio del Trabajo, para el auxilio económico contemplado en el artículo 4 del presente decreto legislativo. El Ministerio del Trabajo definirá las condiciones y criterios de acceso a estos recursos por parte de las Cajas de Compensación Familiar para los beneficios.

Artículo 7. Abono en producto de depósito. Para la ordenación del gasto a la que se refiere este artículo, el Ministerio del Trabajo tomará como única fuente cierta, la información de personas beneficiarias del auxilio económico a los trabajadores cesantes que para tal efecto remitan las Cajas de Compensación Familiar al Ministerio del Trabajo.

El Ministerio del Trabajo, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y giro directo de los recursos, que serán abonados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a las cuentas que certifiquen las Cajas de Compensación Familiar. En dicho acto administrativo se establecerá igualmente el monto de los recursos a transferir a cada corporación.

Artículo 9. Gratuidad para los beneficiarios. Los beneficiarios del presente auxilio no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias que reciban en virtud del mismo.

Artículo 10. Exención de impuestos. Los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias de las que trata el presente decreto, entre cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las Cajas de Compensación Familia que dispersen las transferencias estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros, así como los traslados entre dichas corporaciones y los

beneficiarios de dichas transferencias.

En igual sentido, cuando existan convenios que necesite establecer la Caja de Compensación Familiar con cualquier operador para cumplir con la entrega a los beneficiarios del auxilio establecido en el presente decreto, los traslados entre dichas entidades correspondientes a estos recursos estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros. Así como los traslados de los operadores a los beneficiarios de dichas transferencias.

El auxilio que reciban los beneficiarios de que trata el presente decreto será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 11. Inembargabilidad. Los recursos de las transferencias de las que trata este Decreto serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada. Esta disposición estará vigente por los treinta (30) días siguientes al desembolso de los recursos en el producto de depósito del beneficiario. Esta prohibición no se extiende a las obligaciones del beneficiario con personas distintas a la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada, cuando el beneficiario haya dado su consentimiento previo, en cualquier momento, para el débito de los recursos.

Artículo 12 Vigencia. El presente decreto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D. C., a 4 de junio de 2020.

[Siguen las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho]

A. INFORMES PRESENTADOS

1. En cumplimiento de autos del 19 de junio y del 23 de julio de 2020, la Corte recibió informes relacionados con el contenido de las normas sometidas a control por parte del DAPRE, la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP).

i. DAPRE¹

1. Adicionalmente, afirmó que el artículo 8 del Decreto bajo examen, en el que se permite el tratamiento de información para el otorgamiento del auxilio económico dispuesto en la regulación objeto de control, no desconoce los derechos fundamentales a la intimidad personal, a la honra, al buen nombre y al habeas data. A su juicio, dicha medida es pertinente, proporcional y necesaria por tres razones. Primero, porque tiene una limitación temporal, “en tanto solo tendrá vigencia durante el tiempo de aplicación del decreto”⁸. Segundo, porque es necesario “establecer y verificar el cumplimiento de los requisitos (...) por los postulantes del beneficio, y controlar que sus destinatarios sean (...) personas en situación de vulnerabilidad, por la pérdida total o parcial del trabajo, con ocasión de la pandemia”⁹. Y, tercero, porque la información que sea recibida y entregada por parte de las

Cajas de Compensación Familiar “solamente será aquella que sea necesaria para la entrega de las transferencias del auxilio económico, y [se garantizará] su seguridad y confidencialidad”¹⁰. Por lo tanto, consideró que el Decreto Legislativo 801 de 2020 es exequible.

i. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO¹¹

1. La SIC sostuvo que el artículo 8 del Decreto bajo examen, como ya se dijo, referente al tratamiento de información personal, se ajusta al Texto Superior. En primer lugar, indicó que dicho artículo “debe interpretarse y aplicarse de manera armónica con la Ley 1581 de 2012”¹². Esto implica que “el tratamiento de datos solo debe ser por el tiempo necesario y razonable para cumplir los objetivos del decreto. Una vez [satisfecha tal] finalidad, se deben suprimir los datos”¹³. En segundo lugar, señaló que la citada Ley 1581 de 2012 permite que el manejo de información “por parte de las entidades públicas se realice sin autorización del titular del dato”¹⁴, sin que ello implique “(...) una debida protección”¹⁵, pues “la autorización [legal] sólo es un mecanismo de legitimación para tratar datos personales, pero no una forma de protección de los derechos; pues la efectiva [garantía de los mismos] dependerá de las medidas que implementen los responsables del tratamiento para garantizar el uso [correcto] de los datos”¹⁶. Por lo anterior, concluyó que la medida se adecúa a la Constitución.

i. MINISTERIO DEL TRABAJO¹⁷

1. El Ministerio del Trabajo defendió la exequibilidad del decreto. Primero, indicó que el auxilio económico es “necesario por la incidencia negativa de la pandemia en la economía y en la pérdida de empleos en el país, y con él se busca aliviar los efectos de la disminución de los ingresos que, por esas causas, están teniendo los colombianos”¹⁸. Segundo, consideró que las medidas son proporcionales, pues “persiguen un fin constitucionalmente legítimo que

se concreta en garantizar el derecho de los trabajadores cesantes y sus familias, a un mínimo vital y [a] unas condiciones dignas de subsistencia, mediante un auxilio económico que les brinde un alivio en su flujo de caja y consumo”¹⁹.

1. En particular, destacó que el artículo 8, sobre el trato y circulación de datos personales, es pertinente, proporcional y necesario por cuatro razones. La primera, porque “se justifica en la necesidad de focalizar y ubicar de manera adecuada a los beneficiarios del auxilio económico”²⁰. La segunda, porque las entidades que reciban la información “estarán obligadas a adoptar medidas necesarias para salvaguardar y garantizar su seguridad y confidencialidad”²¹. La tercera, porque los datos recibidos se limitan a los indispensables “(...) para la entrega de las transferencias del auxilio económico”. Y, la última, porque el acceso a la información es solo durante el tiempo de aplicación del decreto. Por lo anterior, pidió la declaratoria de exequibilidad.

1. Aunado a lo anterior, informó que los recursos disponibles para el auxilio económico “ascienden a la suma de entre 150 y 200 mil millones de pesos”²². Señaló que el “criterio utilizado para la asignación de los recursos disponibles en el FOME[,] para el otorgamiento de los auxilios económicos en el marco del Decreto en estudio, corresponde a una expectativa de aproximadamente 400.000 beneficiarios, que recibirían cada uno \$160.000 mensuales, por tres meses, para un total de \$480.000. Esto lleva a un monto cercano a los \$190 mil millones”²³. Puntualizó que, cuando se agoten dichos recursos y se responda de forma adecuada a la actual contingencia, únicamente quedaran vigentes “(...) las medidas ordinarias para la población cesante establecidas a través de la Ley 1636 de 2013”²⁴.

1. Por último, indicó que los beneficiarios del auxilio económico son “aquellos trabajadores formales dependientes o independientes que estuvieron afiliados a las Cajas de Compensación Familiar y que hayan perdido su empleo a partir del 12 de marzo de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”²⁵. En este sentido, aclaró que no tiene cobertura respecto de trabajadores

informales.

I. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO²⁶

1. El MHCP se limitó a señalar que “coadyuva todas y cada unas de las respuestas dadas por el Ministerio del Trabajo”²⁷.

A. INTERVENCIONES

1. La Corte recibió seis escritos de intervención en relación con la constitucionalidad del Decreto Legislativo bajo examen: en cinco de ellos se solicitó a la Corte la exequibilidad simple del decreto²⁸ y en uno se pidió la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 829.

1. Solicitudes de exequibilidad. La mayoría de los intervinientes sostuvieron que el auxilio económico para la población cesante cumple con los requisitos de (i) conexidad interna, pues en su parte motiva se señala que es “necesario implementar medidas en materia laboral para disminuir la afectación que tendrá la pandemia en los trabajadores cesantes”³⁰; (ii) conexidad externa, porque la emergencia declarada por el gobierno se fundamentó en que “el aumento del desempleo genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico”³¹; (iii) finalidad, ya que “adopta una medida encaminada a amparar a una población significativamente afectada por la pandemia”; (iv) ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, puesto que no afecta derechos fundamentales, ni desconoce los límites materiales previstos en la Constitución y menos aún altera el normal funcionamiento de las ramas del poder; (v) no contradicción específica, porque “ninguna norma de rango constitucional prohíbe al gobierno adoptar medidas de esta índole”³² y porque este “auxilio

(...) es distinto de los beneficios que otorga el Mecanismo de Protección al Cesante, dado que, principalmente el financiamiento del mismo proviene del Presupuesto General de la Nación”³³; (vi) motivación suficiente, ya que explica que “se requiere tomar medidas urgentes para garantizar la seguridad básica del ingreso, particularmente para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo”³⁴; (vii) necesidad, pues “existen altas cifras de desempleo que hacen necesario implementar un mecanismo diferente”³⁵ a los actualmente existentes; (viii) no incompatibilidad, porque no suspende leyes ni decretos de carácter legal; (ix) proporcionalidad, pues “las medidas buscan proteger a una población que se ha visto golpeada por la crisis ocasionada por la pandemia”³⁶, y (x) no discriminación, al no sujetar el reconocimiento del auxilio al uso de criterios constitucionalmente prohibidos.

1. Solicitud de exequibilidad condicionada. Un interviniente sostuvo que el artículo 8 del Decreto Legislativo 801 de 2020 es contrario al artículo 15 de la Constitución³⁷, pues dicho precepto “deja en libertad a las autoridades públicas y privadas para divulgar información de las personas que quieran acceder al subsidio”³⁸, desconociendo que los datos reservados no pueden divulgarse de forma libre, sino que requieren autorización u orden judicial, por lo que, al no existir tal condicionamiento, se atenta contra los derechos fundamentales “a la intimidad, al buen nombre y al habeas data”³⁹. Por lo anterior, sostuvo que “debe imponerse como [supuesto de] (...) la norma, que, para poder revelar la información de la persona beneficiaria del subsidio monetario, las autoridades públicas o privadas que tramiten el subsidio deben contar con la autorización expresa del titular de la información”⁴⁰.

A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El 28 de agosto de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó la exequibilidad de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 801 de 2020. Afirmó que dichas disposiciones cumplen con todos los juicios materiales de constitucionalidad exigidos: (i) conexidad, pues “están encaminadas a mitigar el efecto que el COVID-19 ha tenido en el empleo”⁴¹; (ii) ausencia de arbitrariedad, ya que no afectan el núcleo esencial

de los derechos fundamentales; (iii) intangibilidad, al “buscar garantizar el ejercicio de los derechos a la vida, salud y dignidad de los trabajadores que han quedado cesantes con ocasión de las medidas para frenar el aumento del contagio”⁴²; (iv) no contradicción específica, dado que su objetivo es la protección del trabajo y la garantía del mínimo vital; (v) finalidad, porque “pretende mitigar los efectos de la contracción del empleo en la población cesante”⁴³; (vi) motivación suficiente, pues el decreto menciona, en su parte considerativa, las afectaciones que ha sufrido la economía colombiana y el empleo; y (vii) necesidad y subsidiariedad, ya que el aumento de la desocupación hace insuficientes las asistencias que existen actualmente e imperiosa “la adopción de medidas tendientes a aliviar la disminución y pérdida de ingresos”⁴⁴.

1. De manera particular, la Vista Fiscal señaló que el artículo 8, sobre tratamiento de la información, es proporcional, pertinente y necesario. Según explicó, las entidades receptoras únicamente pueden hacer uso de los datos con miras a efectuar los giros y con la idea de “controlar que efectivamente se destinen a los trabajadores en situación de vulnerabilidad que perdieron su empleo con ocasión de la pandemia”⁴⁵.

1. Por último, el Procurador solicitó la declaratoria de inexecutable del artículo 3, que consagra los beneficiarios del auxilio económico de que trata el Decreto 801 de 2020, porque brinda un trato desigual injustificado. A su juicio, no hay razón para excluir del beneficio que se establece en el marco de la emergencia sanitaria, “a los trabajadores independientes y a los cotizantes dependientes e independientes de la categoría tarifaria C, es decir, aquellos trabajadores que devengan más de 4 SMLMV”⁴⁶, puesto que “la cesación de actividades laborales genera las mismas consecuencias para todos los trabajadores”⁴⁷. En efecto, los excluidos también “son desempleados y necesitan los mismos beneficios que ofrecen las medidas de protección al cesante”⁴⁸. En consecuencia, en criterio de la Vista Fiscal, la norma bajo revisión no satisface los juicios de ausencia de arbitrariedad y de no contradicción específica.

1. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte, entre ellas la del Procurador General de la Nación, se resumen así:

INTERVINIENTE

FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN

SOLICITUD

En términos generales, el auxilio para la población cesante cumple con todos los requisitos formales y materiales de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de excepción. Sin embargo, el artículo 3, sobre los beneficios del auxilio, vulnera el derecho a la igualdad de los trabajadores independientes y de los cotizantes dependientes e independientes de la categoría tarifaria C, pues se trata de sujetos que también pueden haberse vistos afectados por el desempleo y que “necesitan los mismos beneficios que ofrecen las medidas de protección al cesante”.

Exequibilidad del Decreto 801 de 2020, con excepción del artículo 3, en el que se deben incluir como beneficiarios a los trabajadores independientes y cotizantes de la categoría tarifaria C

Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia

(i) El Decreto Legislativo 801 está relacionado con la emergencia, pues contribuye a mitigar los efectos del “aislamiento y [de] la imposibilidad de las empresas de desarrollar de manera normal su actividad”. (ii) La Constitución no prohíbe la creación de auxilios a favor de particulares. (iii) El auxilio se financia del FOME, que fue creado “para atender las

necesidades de recursos y mitigar los efectos adversos de la pandemia sobre el empleo”. (iv) Los requisitos para acceder al auxilio son razonables y no se hacen “distinciones injustificadas”. (v) Busca “una igualdad material y cumplir con los fines del Estado”. (vi) Impulsa la progresividad social. (vii) No modifica de manera “permanente normas ordinarias”.

Exequibilidad del Decreto 801 de 2020

ANDI

(i) El Decreto Legislativo 801 de 2020 cumple con el requisito de tener conexidad material interna, “con las consideraciones expuestas en los párrafos 23 a 39 de [su] parte motiva”, y externa, en tanto que brinda “recursos económicos a quienes perdieron su empleo con motivo de las medidas adoptadas para contener el contagio del coronavirus”. (ii) “No afecta el núcleo esencial de derecho fundamental alguno”. (iii) No lesiona derechos intangibles ni desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Adicionalmente, (iv) tiene motivación suficiente y es necesario, pues “(...) la urgencia de las medidas no permitía acudir a los medios ordinarios de expedición de [las] leyes”.

Exequibilidad del Decreto 801 de 2020

Asocajas

(i) Las disposiciones del Decreto Legislativo 801 son necesarias porque “los trabajadores de menores recursos se verán afectados de manera grave”, y porque “los recursos del FOSFEC [son] insuficientes para atender la gran demanda de postulantes beneficiarios”. Las medidas también (ii) son idóneas y proporcionales para afrontar “la situación de desempleo que se está generando como un efecto dominó”. Finalmente, (iii) se trata de acciones que resultan

razonables, ya que se exige “que los cesantes sean aquellos que perdieron su empleo o fuente de ingresos con posterioridad al 12 de marzo de 2020, en tanto permite atender en conexidad a las personas que se vieron afectadas con ocasión de la pandemia”.

Exequibilidad del Decreto 801 de 2020

CTC

Conjura la crisis causada por el COVID-19, al ser un respaldo “frente al desempleo [de] la población cesante”.

Exequibilidad del Decreto 801 de 2020

Ciudadano Luis Fernando Roa

El tratamiento de información “desconoce el artículo 15 [de la] C.P[,] pues señala que de forma indiscriminada y sin mediar autorización del titular de la información, las entidades ante quienes se tramiten el subsidio pueden divulgar información sensible o privada de los beneficiarios”. Por ello, la Corte debe condicionar el artículo 8, exigiendo que la revelación de la información debe contar con la autorización expresa de su titular.

Exequibilidad del Decreto 801 de 2020, con excepción del 8, en el que se debe exigir el consentimiento del titular de los datos para poder proceder a su tratamiento

Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia

(i) Es “necesario implementar medidas en materia laboral para disminuir la afectación que tendrá la pandemia en los trabajadores cesantes”. (ii) La emergencia se fundamentó en que

“el aumento del desempleo [produce] una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico”. Y (iii) se requiere tomar medidas urgentes para garantizar la seguridad básica del ingreso para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo”⁴⁹.

Exequibilidad del Decreto 801 de 2020

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte es competente para ejercer el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 801 de 2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (en adelante, “LEEE”), y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

A. MATERIA OBJETO DE CONTROL, PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

1. En virtud del control automático de los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, le corresponde a la Corte determinar si el Decreto Legislativo 801 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales, previstos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

1. Con tal fin, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología: primero, presentará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del alcance del control

de constitucionalidad sobre los decretos expedidos en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Segundo, explicará el contenido del Decreto 801 de 2020. Y, tercero, analizará si las medidas adoptadas cumplen con los requisitos formales y materiales de validez previsto en la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

A. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA⁵⁰

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 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 Constitución dispone 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 Ley 2067 de 1991.

1. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”. 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. En relación con la naturaleza de los acontecimientos que pueden dar lugar a la declaratoria de la emergencia, este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes

manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”⁵⁴. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”⁵⁵.

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 públicos⁵⁶; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica⁵⁷; (iii) desastres naturales⁵⁸; (iv) la revaluación del peso frente al dólar⁵⁹; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito⁶⁰; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público⁶¹; (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud⁶²; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela⁶³.

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 diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional.

A. ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL O ECOLÓGICA⁶⁴

Consideraciones generales

1. 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. Esto, 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.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

1. La jurisprudencia de esta Corte 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 implica que la Corte verifique, 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 varios escrutinios que, como lo ha señalado la Corte, son expresión de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

1. El juicio de finalidad⁶⁵ está previsto por el artículo 10 de la LEEE⁶⁶. 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 efectos⁶⁷.

1. El juicio de conexidad material⁶⁸ está previsto por los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE⁶⁹. 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 correspondiente⁷⁰ y, (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia⁷¹.

1. El juicio de motivación suficiente⁷² 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 adoptadas⁷³. Esta motivación es exigible

frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales. Esto, 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 arbitrariedad⁷⁴ 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 Colombia⁷⁵. 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 fundamentales⁷⁶; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, por último, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁷⁷.

1. El juicio de intangibilidad⁷⁸ 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 específica⁷⁹ 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 incompatibilidad⁸⁰, según el artículo 12 de la LEEE⁸¹, 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 necesidad⁸², previsto en el artículo 11 de la LEEE⁸³, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

1. El juicio de proporcionalidad⁸⁴, que se desprende del artículo 13 de la LEEE⁸⁵, 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. Por último, el juicio de no discriminación⁸⁶ tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE⁸⁷. Por medio de este juicio, la Corte determina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impliquen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas⁸⁸. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados⁸⁹.

A. EL ESTADO DE EMERGENCIA, ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR MEDIO DEL DECRETO LEGISLATIVO 637 DE 2020

1. Mediante el Decreto 637 de 2020, el Presidente de la República y todos sus ministros declararon un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir del 6 de mayo de 2020. Asimismo, dispusieron que el Gobierno nacional adoptaría, mediante decretos legislativos, (i) las medidas anunciadas en su parte considerativa, (ii) junto con todas las acciones adicionales “para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”⁹⁰ y (iii) las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

1. El Presidente y los ministros fundamentaron la declaratoria del estado de emergencia en presupuestos fácticos y jurídicos. Los presupuestos fácticos se concretaron en razones de salud pública y de estabilidad económica. Entre ellos, se mencionaron los siguientes: (i) el crecimiento exponencial, imprevisible e incierto del contagio del coronavirus COVID-19; (ii) la

necesidad de adoptar medidas preventivas de aislamiento para contener la propagación del virus; (iii) el impacto de dichas acciones en la economía, con expresiones puntuales en la disminución del Producto Interno Bruto (PIB), la caída del valor del petróleo –con precios negativos históricos en la semana del 20 de abril de 2020–, la reducción de las exportaciones, la afectación de las finanzas de las entidades territoriales y la desmejora en las condiciones para la preservación del empleo. En relación con ese último punto, el Gobierno nacional destacó que la crisis por el Coronavirus llevó al cierre total de muchas empresas y a la peor tasa de desempleo de la última década. Por ello, sostuvo que era necesario “brindar un alivio a las familias cesantes en su flujo de caja”⁹¹.

1. En relación con los presupuestos jurídicos, el Gobierno Nacional afirmó que (i) las acciones ordinarias junto con las adoptadas con ocasión del Decreto 417 de 2020 (primera declaratoria del EESE asociada con el COVID-1992) resultaban insuficientes para conjurar la crisis, ya que (ii) se presentaron nuevos sucesos extraordinarios e imprevisibles que exigían “contar con medidas [adicionales] de rango legal [para hacerle] frente”, en especial, (iii) en lo que atañe al deber del Estado de apoyar “directamente a la población más vulnerable, que ya no cuenta con ingresos y que usualmente no tiene ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan”.

1. Por lo demás, el Gobierno enunció algunas de las medidas necesarias para conjurar la crisis. En particular, manifestó la necesidad de (i) “condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias [y] financieras”; (ii) “establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población”; (iii) “autorizar al Gobierno nacional [para] realizar la entrega de transferencias monetarias”; (iv) “garantizar la prestación de los servicios públicos”; (v) adoptar “medidas en aras de mantener y proteger el empleo”; (vi) “tomar medidas adicionales en materia tributaria”; (vii) “facilitar y agilizar los procesos de reorganización empresarial”; (viii) garantizar la prestación efectiva del servicio minero-energético; (ix) “expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario”; (x) “autorizar al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa”; (xi) “permitir a las

entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial”; y (xii) dotar a las “entidades territoriales de mecanismos (...) para atender la emergencia y los efectos en el empleo”⁹³.

1. En la sentencia C-307 de 2020, la Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 637 del año en cita. En dicha decisión, este Tribunal señaló que, por tratarse de una segunda declaratoria de un estado de emergencia, el control de constitucionalidad debe ser más riguroso en la verificación de la existencia de los hechos sobrevinientes, los cuales exigen no poder ser confrontados con los medios ordinarios, ni con los decretados en la emergencia anterior. Ello se verificó en el sub-examine, cuando se señaló que, si bien algunos hechos ya se conocían desde el primer estado de emergencia (como el carácter global de la crisis y su escala de transmisión), la incertidumbre que ella creó en lo sanitario y en las condiciones económicas y sociales no solo se habían mantenido, sino que se habían agravado de manera rápida e inusitada, siendo esta una de las hipótesis avaladas por la doctrina pacífica y reiterada de la Corte, para estimar que los hechos son sobrevinientes. Frente a ellos, los medios ordinarios seguían siendo insuficientes y los adoptados en el marco del primer EESE, tenían la particularidad de que algunos debían replantearse, mientras que otros no resultaban idóneos para hacer frente a los efectos no previstos ni previsibles al momento de iniciar la crisis.

A. CONTEXTO, OBJETO Y CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO 801 DE 2020

1. El Decreto Legislativo 801 de 2020 se profirió en el marco de una situación mundial y nacional sin precedentes. Por una parte, a nivel mundial, la crisis provocada por el COVID-19 produjo no solo una reducción histórica de la actividad económica, sino que impactó profundamente en las condiciones de preservación del empleo⁹⁴. Por ello, la Organización Mundial del Trabajo (OIT) señaló que “los gobiernos deberían, tan pronto como sea posible[,] tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis”⁹⁵. Y, por la otra,

a nivel nacional, las medidas preventivas de aislamiento para contener la propagación del virus agudizaron el desempleo. Según informó el DANE, la tasa “ascendió a 19.8%, la más alta durante los últimos 20 años”⁹⁶. Esto significa un aumento de más de 8 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado⁹⁷. De igual manera, la población inactiva aumentó “en 1 millón 559 mil personas frente al mismo mes de 2019”⁹⁸. Para mayo de 2020, conforme a los cálculos oficiales, ya había una “población económicamente inactiva de 4 millones 313 mil personas”⁹⁹, en un escenario en el que las Cajas de Compensación no contaban con la capacidad para responder a esta nueva realidad, a través de las políticas de atención a la población cesante. En efecto, como lo informó el DAPRE, su capacidad, antes de la pandemia, permitía “(...) atender aproximadamente 104.000 personas cesantes (...) disponibilidad que se [vio] altamente superada por las 454.000 postulaciones (...) con corte al 27 de abril de 2020”¹⁰⁰.

1. Dentro del marco señalado, el Decreto Legislativo bajo examen tiene por objeto “aliviar la disminución de ingresos que está sufriendo la población cesante y sus familias e impedir que el desempleo afecte sus condiciones mínimas de supervivencia, mediante el otorgamiento de un apoyo financiero”¹⁰¹. De manera concreta, busca hacer realidad la mencionada recomendación de la Organización Internacional del Trabajo de mayo de 2020¹⁰².

1. La Corte ha destacado la importancia del trabajo en la superación de las desigualdades y en la preservación de la vida digna, por medio del desarrollo de actividades que les permitan a las personas obtener un sustento económico¹⁰³. Igualmente ha advertido que, mientras se avanza en la consecución del empleo, el Estado tiene el deber de brindar protección a la población cesante. En este sentido, debe entenderse que el derecho al trabajo no puede desligarse de la realidad del desempleo y de la adopción de políticas frente a su ocurrencia, ya sea en el sentido de impulsar la generación de puestos de trabajo o de ofrecer otro tipo de alternativas, incluso de naturaleza económica, para que quienes se vean afectados por dicha contingencia, puedan mantener unas condiciones de vida acordes con el mandato de dignidad humana. En el régimen constitucional, son los artículos 13 y 334 del Texto Superior, los que dan origen al citado marco obligacional. El primero, al exigir que el Estado proteja

especialmente a quienes se encuentran, por su condición económica, en circunstancias de debilidad manifiesta; y, el segundo, al consagrar que la intervención del Estado en la economía se hará, entre otras finalidades, para mejorar la calidad de vida de los habitantes y, de manera especial, para dar pleno empleo a los recursos humanos. Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el ámbito internacional, en donde se advierte que el Convenio No. 002 de la OIT, le impone a los Estados Parte (incluida Colombia¹⁰⁴) el deber de informar a la citada organización sobre las medidas tomadas o en proyecto para luchar contra el desempleo, siendo factible disponer, entre ellas, la creación de un seguro que ampare los efectos derivados de la desocupación¹⁰⁵.

1. En desarrollo de la situación descrita y sobre la base de lo consagrado en la Constitución, es que se expide el Decreto Legislativo 801 de 2020, como ya se mencionó, dirigido a adoptar medidas frente a la situación de desempleo ocasionada por los efectos del COVID-19 y de las políticas implementadas para proteger la salud de los colombianos. En particular, se consideró necesario por parte del Gobierno nacional crear un auxilio económico a favor de la población cesante, cuyas reglas se pueden agrupar, con miras a adelantar su examen de constitucionalidad, de la siguiente manera:

Primer grupo. El auxilio económico y la operación para su entrega (arts. 1, 4, 5, 6 y 7)

1. El primer grupo de medidas definen en qué consiste el auxilio económico, cómo se financia y cuál es la operación para su entrega. Así, prevé que el auxilio económico para la población cesante se cristaliza en la entrega de \$ 160.000 pesos mensuales, “hasta por tres (3) meses”¹⁰⁶. Y que el mismo se pagará “hasta donde permita la disponibilidad de recursos”¹⁰⁷.

1. Las Cajas de Compensación Familiar son las encargadas de operar el auxilio económico, por lo que deben (i) gestionar de su recepción, validación y otorgamiento a los beneficiarios;

(ii) suministrar al Ministerio del Trabajo toda la información sobre las personas destinatarias de la ayuda; (iii) certificar las cuentas a las que les harán las transferencias y (iv) remitir a dicho Ministerio el listado de postulantes aprobados.

1. El Decreto establece que el auxilio económico será financiado con los recursos que se asignen del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) al Ministerio del Trabajo. Según lo previsto por el Decreto Legislativo 444 de 2020, los recursos del FOME provienen de distintas fuentes, entre ellas, de los valores que se aporten del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)¹⁰⁸, del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)¹⁰⁹, del Presupuesto General de la Nación, de los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos y de los demás que determine el Gobierno nacional¹¹⁰. Tal como lo informó el Ministerio del Trabajo, los recursos disponibles para el auxilio económico creado por el Decreto bajo examen “ascienden a la suma de entre 150 y 200 mil millones de pesos”¹¹¹.

Segundo grupo. Los beneficiarios del auxilio económico (arts. 2 y 3)

1. El segundo grupo de medidas determina que los beneficiarios del auxilio económico serán (i) los trabajadores dependientes o independientes¹¹⁴, (ii) que estén cesantes, (iii) que pertenezcan a las categorías A y B de las Cajas de Compensación Familiar, (iv) que hayan aportado a dichas Cajas, por lo menos, seis meses continuos o discontinuos en los últimos cinco años, (v) que hayan perdido su empleo a partir del 12 de marzo del presente año, con ocasión de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, y (vi) que no hayan sido beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante en los últimos tres años.

Tercer grupo. Los alivios tributarios y financieros (arts. 9, 10 y 11)

1. El tercer grupo contempla los alivios tributarios y financieros en la operación del auxilio económico. Al respecto, se prevé que el retiro de las sumas transferidas no generará ningún tipo de comisión o de tarifa. A ello se agrega la adopción de medidas especiales en el pago de ciertos impuestos¹¹⁵. Por un lado, se excluye del gravamen a los movimientos financieros (i) “(...) a los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias (...) entre cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las Cajas de Compensación Familiar”, (ii) “los traslados entre dichas corporaciones y los beneficiarios” del auxilio, y (iii) los traslados entre las Cajas de Compensación Familiar con “cualquier operador para cumplir con la entrega” de los recursos. Y, por el otro, se señala que el auxilio económico que se otorga por el Estado “será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios”.

1. Por último, el Decreto señala que el auxilio económico será inembargable y no podrá abonarse a “ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia”¹¹⁶. Esta última restricción estará vigente por el término de 30 días siguientes al desembolso de los recursos y ella no “(...) se extiende a las obligaciones del beneficiario con personas distintas a la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada, cuando el beneficiario haya dado su consentimiento previo, en cualquier momento, para el débito de los recursos”¹¹⁷.

Cuarto grupo. Sobre el tratamiento de información (art. 8)

1. El cuarto grupo autoriza a las entidades públicas y privadas a recibir y suministrar los datos personales y la información financiera necesaria para el giro de la transferencia del auxilio económico. Es importante destacar que esta autorización está limitada en el tiempo. En efecto, el tratamiento de información se extenderá “[ú]nicamente durante el [plazo] de

aplicación [del] (...) Decreto, esto es, hasta que se autoricen los auxilios económicos a todos los beneficiarios bajo lo estipulado en el presente Decreto”¹¹⁸.

A. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 801 DE 2020

1. El Decreto Legislativo 801 de 2020 cumple con los requisitos formales previstos por la Constitución y por la LEEE. En efecto, el referido Decreto (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros¹¹⁹, (ii) se expidió en “desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020”; (iii) su promulgación se realizó durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica¹²⁰, (iii) hace explícita la motivación de las medidas adoptadas en el acápite correspondiente al “considerando”, y (vi) extiende sus efectos a todo el territorio nacional.

1. Por otra parte, aun cuando no se trata de requisitos formales que se exijan para determinar la validez de los decretos legislativos, cabe señalar que, en todo caso, (i) el Decreto 801 de 2020 fue debida y oportunamente remitido a esta Corporación¹²¹ y que, respecto de su contenido, (ii) no resultaba necesario el envío del informe a los Secretarios Generales de la ONU y la OEA¹²², por cuanto, tal como se expondrá más adelante, no contiene limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales.

A. EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 801 DE 2020

1. Para efectos de adelantar el control de constitucionalidad del citado Decreto Legislativo se seguirá el esquema de clasificación de las normas en cuatro grupos, previamente dispuesto en esta providencia.

Examen de constitucionalidad del primer grupo de medidas: El auxilio económico y la operación para su entrega (arts. 1, 4, 5, 6 y 7)

i. Juicio de finalidad

1. Visto el contenido del auxilio económico y la manera como él opera, se advierte por la Corte que está encaminado de forma directa y específica a contener la extensión de los efectos ocasionados por las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 637 de 2020. En efecto, en los considerados de este último, se señaló que era necesario adoptar medidas no solo para proteger el empleo, sino también para asegurar las condiciones básicas de subsistencia de quienes se viesan afectados con la inminente “destrucción sistemática de [sus] puestos de trabajo”¹²³.

1. Con miras a lograr este propósito, es que se expidieron las normas objeto de revisión, las cuales buscan, a través del auxilio económico que allí se dispone y con las reglas básicas de procedimiento que autorizan su otorgamiento y pago, “aliviar la disminución de ingresos que está sufriendo la población cesante y sus familias e impedir que el desempleo afecte sus condiciones mínimas de supervivencia”¹²⁴. Como lo señaló el Gobierno nacional, su propósito es “(...) superar los efectos adversos sobre el ingreso de los trabajadores que han perdido su empleo y [contribuir] a cubrir necesidades de consumo de primera necesidad para el trabajador cesante y su familia”¹²⁵. Por consiguiente, es claro que las normas bajo revisión están dirigidas a impedir la agravación de los efectos que ha sufrido la población colombiana, principalmente en lo que atañe a la pérdida de sus puestos de trabajo, tanto por la caída del sector empresarial como por las medidas de confinamiento, llegando a la tasa de desempleo más alta de los últimos 20 años correspondiente al 19.8%, y con un aumento de desocupados en 1 millón 559 mil personas¹²⁶, con las graves consecuencias que ello genera

para la subsistencia de los hogares colombianos, en especial, los de menores ingresos, por lo que, a juicio de la Corte, los preceptos normativos objeto de examen satisfacen plenamente el juicio de finalidad.

i. Juicio de conexidad material

1. El primer grupo de medidas, en criterio de esta Corporación, guarda relación con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. En este orden de ideas, en cuanto a la conexidad interna, se aprecia que en los considerandos del Decreto Legislativo se aludió expresamente a que (i) “la tasa de desempleo ascendió a 19.8%, la más alta durante los últimos 20 años”¹²⁷, (ii) que el aumentó en “el número de desocupados [llegó a] 1 millón 559 mil personas frente al mismo mes de 2019”¹²⁸, (iii) que en mayo de este año había una “población económicamente inactiva de 4 millones 313 mil personas”¹²⁹ y (iv) que se hacía necesario “implementar una serie de medidas en materia laboral[,] para disminuir la afectación que la pandemia Coronavirus [está generando] en los trabajadores cesantes”¹³⁰. Adicionalmente, el Decreto hizo expresa mención a que a que las Cajas de Compensación son las entidades encargadas de administrar, financiar y operar los subsidios del Mecanismo de Protección al Cesante¹³¹ y que “se requiere crear un mecanismo diferente que permite la atención a un mayor número de trabajadores”¹³² que estén en dicha condición. En estos términos, la Corte considera que el primer grupo de medidas está relacionado con las consideraciones expuestas en el decreto, pues allí no solo se plantean los efectos que se buscan enervar con la declaratoria del estado de emergencia, sino que de paso se señala la necesidad de crear un mecanismo diferente, que sea operado por las Cajas de Compensación Familiar, para apoyar y socorrer a la población cesante.

1. También se satisface el juicio de conexidad externa, cuando se constata que este primer grupo de medidas, al crear el auxilio económico y determinar la operación para su entrega, permite (i) darle un sustento económico a las personas que perdieron su trabajo, a la vez que (ii) asegura que las Cajas de Compensación Familiar cuenten con mayores recursos para

efectos de dar respuesta a un mayor número de personas cesantes. Precisamente, como se expuso en los considerandos del Decreto 637 de 2020, “(...) las Cajas de Compensación Familiar pueden atender aproximadamente a 104.000 personas cesantes (...) disponibilidad que se ve altamente superada por las 454.000 postulaciones y 47.200 ya asignados con corte al 27 de abril de 2020”, incluso para el 29 de mayo del año en curso, la cifra de postulantes al Programa de Protección al Cesante ya había aumentado a 713.210133.

1. En esos términos, la Sala constata que el primer grupo de medidas satisface el juicio de conexidad material, pues cumple con lo exigido por los juicios de conexidad interna y de conexidad externa.

i. Juicio de motivación suficiente

1. El Decreto Legislativo 801 de 2020 da cuenta de las razones específicas que fundamentaron la creación del auxilio económico a la población cesante. Primero, el Gobierno nacional expresamente señaló que la pandemia ha impactado negativamente la economía del país y de los hogares colombianos, producto de la pérdida de empleos, por la inactividad económica que suponen las medidas de aislamiento físico. Segundo, explico que, para mitigar los efectos económicos generados, era “imperativo encontrar medidas que, durante las condiciones de aislamiento social, permitan aliviar la disminución de ingresos que están teniendo los hogares colombianos”¹³⁴. Una de tales medidas es la creación del auxilio dispuesto en las normas bajo revisión, cuyo propósito es responder a “las altas cifras de desempleo, la alta postulación de cesantes y los recursos finitos que financian dichos beneficios”¹³⁵.

1. Por lo demás, el Gobierno nacional motivó suficientemente las razones que justifican las medidas que prevén la financiación y operación para la entrega del auxilio económico. En particular, destacó la insuficiencia de los recursos de las Cajas de Compensación y el

aumento de las solicitudes que se han recibido. En efecto, sostuvo que “las Cajas (...) han agotado la totalidad de los recursos disponibles del FOSFEC[136] para la vigencia 2020 (...) con lo cual se han podido atender a poco más de 211 mil personas, existe un estimado o déficit de alrededor 221 mil (...) que se encuentran en listas de espera”¹³⁷. Lo anterior explica la necesidad de crear un nuevo auxilio, con recursos adicionales y de otras fuentes, que les permita a las Cajas de Compensación “atender las listas de espera existentes [y] de los cesantes que en adelante se postulen”¹³⁸. En estos términos, la Sala Plena concluye que el primer grupo de medidas previsto por el Decreto Legislativo 801 de 2020 satisface el juicio de motivación suficiente.

1. Desde el punto de vista fáctico, la Sala considera que el primer grupo de medidas es necesario para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, pues con ellas se pretende enervar los efectos que la pandemia ha suscitado en el desempleo. En efecto, es imperioso crear nuevos mecanismos que atenúen las consecuencias que la emergencia ha causado en la conservación de los trabajos y en el sustento económico de los hogares de los colombianos. Según los indicadores del mercado laboral publicados por el DANE en abril de 2020, la población económicamente inactiva en Colombia llegó a la suma de 4 millones 313 mil personas. La magnitud de la crisis exige que se cuente con mayor disponibilidad de recursos para amparar el mínimo vital y la seguridad social de un mayor número de personas cesantes, los cuales rebasan con creces los existentes en años anteriores¹³⁹. Por lo demás, y en línea con lo anterior, las Cajas de Compensación Familiar necesitan contar con más recursos para efectos de responder al gran número de solicitudes que han recibido. En este sentido, Asocajas explicó, en su intervención, que sus agremiados “(...) pueden atender aproximadamente 104.000 personas cesantes con beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante, de que trata el artículo 6 del Decreto 488 de 2020[140], disponibilidad que se ve altamente superada por las 454.000 postulaciones y 47.200 ya asignados con corte al 27 de abril de 2020”¹⁴¹. Lo anterior justifica y torna imperativo la creación de un auxilio económico, como el dispuesto en las normas sometidas a revisión, que responda de forma directa a la situación de desempleo que se ha generado por la pandemia, y que conduzca a la adopción de nuevas medidas

económicas y de carácter procedimental, para “atender las listas de espera existentes [y] de los cesantes que en adelante se postulen”¹⁴².

1. Desde el punto de vista jurídico, las medidas también son necesarias, ya que pese a la existencia en el ordenamiento jurídico de otros mecanismos de protección al cesante, el contenido de cada uno de ellos es distinto y su marco de acción permite la coexistencia, la cual se refuerza en la órbita constitucional con la obligación que le asiste al Estado, en virtud de los artículos 13 y 334 del Texto Superior, de dar una respuesta apremiante a la salvaguarda de la vida digna y al mínimo vital de los más necesitados, por el fenómeno de desempleo vinculado a la pandemia y al aislamiento social obligatorio.

1. A continuación, la Corte describirá los mecanismos de protección para la población cesante existentes en el ordenamiento jurídico y explicará por qué no excluyen ni son suficientes para lograr los objetivos de la medida excepcional.

1. En primer lugar, el artículo 249 del Código Sustantivo del Trabajo prevé el auxilio de cesantía. Se trata de una prestación social a cargo del empleador, que les permite a los cesantes que hayan tenido un vínculo laboral, contar con unos recursos para asegurar su subsistencia durante el período de desempleo. Este derecho corresponde al pago de “un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año”¹⁴³. La Corte ha reconocido que el auxilio de cesantía “se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, y en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada”¹⁴⁴.

1. En segundo lugar, la Ley 1636 de 2013 creó el Mecanismo de Protección al Cesante para “los trabajadores del sector público y privado, dependientes o independientes, que realicen

aportes a las Cajas de Compensación Familiar, por lo menos por un año continuo o discontinuo en los últimos tres (3) años si se es dependiente, y por lo menos dos años continuos o discontinuos en los últimos tres (3) años si se es independiente”¹⁴⁵. Su objetivo es mitigar los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores en general, relacionados –en esencia– con la disminución de sus ingresos y con la desprotección frente al Sistema de Seguridad Social Integral. El mecanismo está compuesto por “1. El Servicio Público de Empleo, como herramienta eficiente y eficaz de búsqueda de empleo; 2. [La] [c]apacitación general (...) en competencias básicas y en competencias laborales específicas, (...); para efectos de garantizar, en caso de ser necesario, un reentrenamiento a la población cesante; 3. El FOSFEC, como fuente para otorgar beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso; [y] 4. Las Cuentas de Cesantías de los trabajadores, como fuente limitada y voluntaria para generar un ingreso en los períodos en que la persona quede cesante”. El artículo 12 prevé dos beneficios adicionales por un término máximo de seis meses, los cuales consisten: (i) en realizar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones, calculado sobre un SMLMV, y (ii) en la cuota monetaria del subsidio familiar, en las condiciones establecidas en la legislación vigente aplicable al Sistema de Subsidio Familiar. Este mecanismo es financiado por el FOSFEC. Por lo demás, cabe señalar que, mediante el Decreto 582 de 2016, se adicionó como beneficio (iii) el bono de alimentación, “equivalente a uno y medio salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.5 SMMLV), dividido en seis (6) mensualidades iguales”¹⁴⁶, y con la misma cobertura temporal dispuesta en el artículo 12 de la Ley 1636 de 2013.

1. En tercer lugar, el Decreto 488 de 2020 previó un mecanismo adicional de protección al cesante, por virtud del cual este recibía “una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres (3) mensualidades iguales”¹⁴⁷. El beneficio se otorgó durante el tiempo de permanencia de los hechos que dieron lugar a la emergencia decretada por medio del Decreto 417 de 2020, referente a la primera declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica vinculada con el COVID-19. La cobertura de la transferencia se sujetó a la disponibilidad de recursos y a un término máximo de tres meses. Por ello, hoy en día, este mecanismo ya no está en operación.

1. En cuarto lugar, el Decreto Legislativo 553 de 2020, sobre la base de considerar que los recursos del FOSFEC no alcanzarían a cubrir la creciente demanda de postulaciones para acceder a los beneficios dispuestos en la Ley 1636 de 2013 y en el citado Decreto 488 de 2020, autorizó a que, con los recursos que se asignen del FOME¹⁴⁸, el Ministerio del Trabajo “(...) realice transferencias de giros directos a las Cajas de Compensación Familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante, con el fin de apalancar la financiación de las prestaciones económicas para los trabajadores cesantes”¹⁴⁹.

1. En quinto y último lugar, el Decreto 770 de 2020 modificó los auxilios a los cesantes previstos en la mencionada Ley 1636 de 2013. Por una parte, cambió la categoría de beneficiarios de los subsidios y dispuso que lo serán “los cesantes que fueron trabajadores dependientes o independientes, cotizantes en las categorías A y B, que hayan realizado aportes a las Cajas de Compensación Familiar por lo menos durante un año continuo o discontinuo en los últimos cinco (5) años”¹⁵⁰, permitiendo a las Cajas de Compensación Familiar “destinar de manera anticipada los recursos que proyecten recibir durante los periodos de cotización hasta el mes de diciembre de 2020, para lo cual podrán usar su propio patrimonio o adquirir préstamos o celebrar contratos de mutuo o cualquier otro instrumento de financiamiento”¹⁵¹. Y, por la otra, redujo de seis a tres meses el término “del beneficio al cesante[,] en cuanto al pago de seguridad social y [a] la cuota monetaria en salud y pensiones”¹⁵².

1. A pesar de las citadas medidas de protección al cesante que existen en el ordenamiento jurídico, como lo señaló el DAPRE en su intervención, ellas no han sido suficientes para “afrontar la crisis económica que padece la población cesante a causa de la pandemia”¹⁵³. En efecto, como lo resalta el propio Decreto bajo examen, hay una “alta postulación de cesantes” y “recursos finitos que financi[a]n dichos beneficios”¹⁵⁴. Ello frente a una realidad en la que los efectos de la pandemia han generado la peor crisis de desempleo de los últimos años, tornando necesario adoptar nuevas medidas para asegurar el mínimo vital y las

condiciones de vida digna de la población cesante. En particular, cabe destacar que “las Cajas de Compensación Familiar han agotado la totalidad de los recursos disponibles del FOSFEC para la vigencia 2020”, por lo que cualquier ajuste sobre la materia exigía recurrir a una medida de carácter legal, pues se trata básicamente de una intervención del Estado en la actividad económica, al amparo de lo dispuesto en el artículo 334 del Texto Superior.

1. Si bien los graves efectos de la crisis y su extensión apoyan la necesidad jurídica de las medidas adoptadas en el Decreto 801 de 2020, cabe resaltar, además, que el contenido del auxilio económico que se crea es distinto a los mecanismos existentes y su marco de acción permite la coexistencia, al carecer estos últimos de la suficiencia que se reclama, para dar respuesta a los fines que se buscan con las acciones adoptadas por la vía de la regulación de emergencia. En este orden de ideas, se constata que el auxilio de cesantía solo protege a los trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo, esto es, a quienes tienen la calidad de dependientes (C.S.T. art 249), por lo que su alcance es parcial frente a la totalidad población económicamente activa. Por lo demás, las sumas ahorradas no cubren solamente la contingencia del desempleo, ya que pueden ser utilizadas para educación o financiación de vivienda¹⁵⁵.

1. A lo anterior se agrega que el Mecanismo de Protección al Cesante se enfoca primordialmente en prestaciones de contenido no económico (como ocurre, v.gr., con el servicio público de empleo y con la capacitación general) y aquellas que lo tienen (como sucede con los aportes a la seguridad social en salud y pensiones, la cuota monetaria del subsidio familiar y el bono de alimentación) su cobertura se redujo a un término de tres meses, durante el tiempo que perdure la emergencia sanitaria, según lo dispuesto en el Decreto 770 de 2020. En todo caso, para asegurar que los beneficios no se repliquen y la cobertura de protección al desempleo sea efectiva, el Decreto bajo examen, en el artículo 4, señala como condición para el otorgamiento del auxilio económico que los trabajadores cesantes “(...) no hayan sido beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante en los últimos tres (3) años”.

1. Finalmente, la transferencia económica creada en el Decreto 488 de 2020, además de tener un carácter temporal, tampoco entra en conflicto respecto del auxilio económico dispuesto en el Decreto sometido a revisión, pues más allá de la diferencia en sus montos (el primero de dos (2) SMLMV y el segundo de \$ 160.000 pesos), se dispone expresamente de un esquema de articulación con el fin de asegurar que nadie reciba más de un beneficio por parte del Estado, logrando una mayor cobertura de los recursos que, en general, se han destinado a la población cesante. Expresamente, en términos de equidad, el parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto 801 de 2020 establece que: “Los trabajadores cesantes que previo a la expedición del presente decreto hayan aplicado a los beneficios de que trata el artículo 6° del Decreto 488 de 2020, y que hayan sido incluidos en lista de espera de la Caja de Compensación Familiar, podrán ser beneficiarios del auxilio contemplado en el artículo 4 del presente Decreto. En todo caso, de acceder al beneficio contemplado en el artículo 6 del Decreto Legislativo 488 de 2020, le serán descontados del mismo los beneficios derivados del auxilio contemplado en el artículo 4 del presente Decreto Legislativo”.

1. Por lo anterior, respecto de la profunda crisis ocasionada en materia de empleo, es claro que los mecanismos existentes en el ordenamiento jurídico no eran suficientes para dar una respuesta integral y efectiva, con miras a amparar los derechos al mínimo vital y a la vida digna de la población cesante. Ello se advierte al constatar la cobertura limitada de algunas prestaciones (como el auxilio de cesantía), el tipo de beneficios y la alta postulación de reclamantes (como ocurre con el Mecanismo de Protección al Cesante), y los recursos finitos y de protección restringida en el tiempo (como se sucede con las transferencias dispuestas en el Decreto 488 de 2020). Todo lo anterior, a pesar de los ajustes realizados en los Decretos 553 y 770 de 2020 para facilitar la utilización de los recursos, respecto de las prestaciones aquí mencionadas.

1. Así las cosas, para la Corte, el primer grupo de medidas del Decreto bajo examen se requerían tanto fáctica como jurídicamente, con el propósito de atender el creciente aumento de la población cesante en Colombia (con una tasa de desempleo del 19.8%) y la falta de recursos del sistema para poder dar respuesta a sus solicitudes (se aprecia, por ejemplo, una

demanda total en el Mecanismo de Protección al Cesante de 454.000 postulaciones frente a una capacidad de cobertura de 104.000). En esos términos, la Sala Plena tiene por satisfecho el juicio de necesidad.

i. Juicios de intangibilidad, incompatibilidad, no discriminación y ausencia de arbitrariedad

1. El primer grupo de medidas cumple con los juicios de intangibilidad, incompatibilidad, no discriminación y ausencia de arbitrariedad, por las siguientes razones: primero, porque no suspende ni vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales. Segundo, porque no interrumpe el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público y de los órganos del Estado. Tercero, porque no suprime ni modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Cuarto, porque no suspende leyes, ni restringe el contenido y alcance de los derechos intangibles. Y, quinto, porque no impone ningún trato discriminatorio, fundado en criterios sospechosos o distinciones que resulten incompatibles con el derecho a la igualdad.

1. Por el contrario, la creación del auxilio económico y la operación para su entrega contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas de la población cesante y de sus familias, entendiendo que las dos limitantes que se imponen, relacionadas con (i) el hecho de no haber sido beneficiario del Mecanismo de Protección al Cesante en los últimos tres (3) años (art. 4) y (ii) la posibilidad de descontar los valores del auxilio dispuesto en el Decreto bajo examen, cuando la persona acceda a los beneficios previstos en el Decreto 488 de 2020 (par. 2, art. 5), operan, como ya se manifestó con anterioridad en esta sentencia, como una herramienta de equidad, a fin de lograr una mayor cobertura de los recursos que, en general, se han destinado por el Estado a la población cesante. Al respecto, en la sentencia SU-837 de 2002, este Tribunal señaló que el citado principio busca asegurar que el legislador, en este caso el extraordinario, dentro del marco destinado a la consagración u otorgamiento de prestaciones, actúe sobre la base de lograr un “(...) equilibrio adecuado en la asignación de las cargas y los beneficios”¹⁵⁶. Es, justamente, en desarrollo de este propósito, que se

justifica la constitucionalidad de las limitantes señaladas.

i. Juicios de no contradicción específica

1. Para la Corte, el primer grupo de medidas objeto de análisis igualmente satisface el juicio de no contradicción específica, sobre la base de los siguientes argumentos: (i) en primer lugar, la Sala no advierte que los preceptos sometidos a revisión desconozcan los límites contenidos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Como ya se indicó, su objeto está destinado exclusivamente a conjurar la crisis derivada de la pérdida de empleos y a impedir que sus efectos conlleven a una grave afectación en el mínimo vital y en la vida digna de la población cesante.

1. En segundo lugar, (ii) ninguna de las medidas sometidas a examen desmejora los derechos sociales de los trabajadores, por el contrario, como se ha dicho, su propósito es generar un medio de subsistencia para la población cesante.

1. Finalmente, (iii) visto el contenido particular y concreto de cada una de las normas que hacen parte de este primer grupo de análisis, se concluye que ellas se ajustan en su integridad a la Constitución y a los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Sobre el particular, se aprecia lo siguiente:

1. El artículo 1° se limita a crear el auxilio económico a la población cesante y señala que su cobertura llegará “hasta donde permita la disponibilidad de recursos”. En relación con esta disposición se advierte, por una parte, que desarrolla el deber del Estado de adoptar políticas frente al desempleo, a fin de proteger a quienes se ven afectados por dicha contingencia, buscando asegurar unas condiciones de vida acordes con el mandato de la dignidad humana.

Este objetivo es concordante con los artículos 13 y 334 del Texto Superior (al ordenar la protección de quienes se encuentran, por su condición económica, en circunstancias de debilidad manifiesta, y al avalar la intervención del Estado en la economía, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes) y con lo dispuesto en el Convenio No. 002 de la OIT (que impone a los Estados Partes, entre ellos Colombia, desarrollar acciones frente al desempleo). Y, por la otra, respecto de la limitación de la cobertura hasta donde lo permita la disponibilidad de recursos, su justificación constitucional se halla, por una parte, en el citado artículo 334 de la Constitución, en el que se sujeta el desarrollo de las políticas de intervención en la actividad económica al criterio de sostenibilidad fiscal, y por la otra, en lo dispuesto en los artículos 2 y 7 del PIDESC157, en los que, antes de referir al trabajo y a sus garantías de protección, se menciona que, para efectos de lograr su plena efectividad, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, “(...) hasta el máximo de los recursos de que disponga”.

1. El artículo 4 fija el valor del auxilio económico en la suma de \$ 160.000 pesos, hasta por tres (3) meses, sujeto a la disponibilidad de recursos y a la circunstancia de que el trabajador no haya sido beneficiario del Mecanismo de Protección al Cesante en los últimos (3) años. La primera parte de la norma –que consagra el auxilio y lo somete a la disponibilidad de recursos– se explica, en términos constitucionales, sobre la base de los mismos argumentos expuestos en el párrafo anterior. Y, frente a la segunda, esto es, la limitante derivada de su armonización con la Ley 1636 de 2013, como ya se mencionó con anterioridad, se trata de una medida prevista por el legislador para garantizar el principio de equidad, en la distribución de los recursos del Estado para proteger al cesante.

1. Los artículos 5 y 7 disponen la forma de operación para el otorgamiento del auxilio, señalando que las Cajas de Compensación Familiar serán los entes encargados de la recepción, validación y otorgamiento de la prestación y que remitirán el listado de postulantes aprobados al Ministerio del Trabajo. Este último, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y giro de los recursos, que serán abonados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP, a las cuentas que hayan sido

certificadas por las Cajas de Compensación. En el párrafo 2 del artículo 5, se agrega, además, el sistema de armonización ya explicado en el reconocimiento de recursos, cuando el trabajador cesante acceda a los beneficios consagrados en el Decreto 488 de 2020, cuyos valores deberán ser descontados del auxilio contemplado en el Decreto bajo examen. En general, la Corte advierte que el citado procedimiento se ajusta a las reglas mínimas del debido proceso administrativo, y que responde a los principios de eficiencia y celeridad, en aras de agilizar el reconocimiento y la entrega del auxilio. Por lo demás, tal y como se ha señalado, el sistema de armonización es acorde con el principio de equidad, esto es, con la búsqueda de un equilibrio adecuado en la asignación de los beneficios.

1. Por último, el artículo 6 establece que el auxilio será financiado con recursos que se asignen del FOME al Ministerio del Trabajo, con lo que se logra que el mismo tenga una base económica que permita su efectiva operancia, acorde con los artículos 334 y 345 de la Constitución. Sin embargo, en este punto, cabe también señalar que no existe contradicción específica entre la creación e implementación del auxilio económico y lo previsto en el artículo 355 de la Constitución, en el que se prohíbe decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

i. Juicio de proporcionalidad

1. A juicio de la Corte, el primer grupo de medidas examinadas resulta proporcional frente a la magnitud de la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia, en tanto que no impone sacrificio alguno frente a los derechos y garantías de la población cesante y, por el contrario, pretende, con el auxilio económico que se crea, salvaguardar sus derechos al mínimo vital y a la vida digna. Por otra parte, la insuficiencia de los recursos de las Cajas de Compensación, producto del inesperado aumento en las solicitudes formuladas por parte de la población inactiva, hicieron necesario que el beneficio bajo revisión se financiara con

los recursos que se asignen del FOME al Ministerio del Trabajo. Con tal decisión, no se incurre en un actuar arbitrario, si se tiene en cuenta que dicho Fondo fue creado, precisamente, para atender “los efectos adversos generados a la actividad productiva”¹⁵⁸.

1. Por todo el conjunto de razones expuestas, se advierte que los artículos 1, 4, 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 801 de 2020 satisfacen en su integridad los juicios materiales de los cuales depende su validez constitucional, por lo que serán declarados exequibles en la parte resolutive de esta sentencia.

Examen de constitucionalidad del segundo grupo de medidas. Los beneficiarios del auxilio económico (arts. 2 y 3)

1. El segundo grupo de medidas señala que los beneficiarios del auxilio económico serán (i) los trabajadores dependientes o independientes, (ii) que estén cesantes, (iii) que pertenezcan a las categorías A y B de las Cajas de Compensación Familiar, (iv) que hayan aportado a dichas Cajas, por lo menos, seis meses continuos o discontinuos en los últimos cinco años, (v) que hayan perdido su empleo a partir del 12 de marzo del presente año, con ocasión de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, y (vi) que no hayan sido beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante en los últimos tres años¹⁵⁹.

i. Juicio de finalidad

1. El segundo grupo de medidas está encaminado de forma directa y específica a impedir la agravación de los efectos de la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia. En efecto, como ya se mencionó, el Gobierno nacional señaló que el Decreto Legislativo 801 tiene como propósito “superar los efectos adversos sobre el ingreso de los trabajadores que

han perdido su empleo y [contribuir] a cubrir necesidades de consumo de primera necesidad para el trabajador cesante y su familia”¹⁶⁰. Precisamente, este grupo de medidas determina que el decreto se aplica a los trabajadores dependientes o independientes cesantes “categoría A y B de los sectores público y privado”, requiriendo, además, para ser beneficiario, “que hayan perdido su empleo a partir del 12 de marzo de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria”. De los dos requisitos previamente expuestos, se advierte que el auxilio se dirige de manera concreta a aliviar la disminución de los ingresos que está sufriendo la población de más bajos ingresos (en la categoría A, el trabajador no supera dos SMMLV, y en la categoría B, su asignación está entre 2 y 4 SMMLV), la cual debió haber quedado inactiva en el marco de la emergencia sanitaria, garantizando con ello sus condiciones mínimas de supervivencia. Por ende, la Corte concluye que los artículos 2 y 3 del Decreto 801 de 2020 cumplen con el juicio de finalidad.

i. Juicio de conexidad material

1. El segundo grupo de medidas guarda relación con las consideraciones del Decreto bajo examen, por lo que satisface el juicio de conexidad interna. Así, en primer lugar, se aprecia la referencia a la decisión de establecer un auxilio para la población cesante, como consecuencia de los alarmantes indicadores de desempleo que existen en Colombia, derivados de la pandemia originada por el COVID-19. Precisamente, en las motivaciones del Decreto, se señala que es necesario “crear un mecanismo diferente que permita la atención de un mayor número de trabajadores cesantes”¹⁶¹. En segundo lugar, y en lo que atañe a la determinación de que los beneficiarios del auxilio económico sean los “los trabajadores dependientes e independientes cesantes categoría A y B de los sectores público y privado”, también se observa una relación específica con las consideraciones del Decreto. A este respecto, en sus motivaciones, se resaltó que el Decreto 1072 de 2015 “estableció las categorías tarifarias del Sistema de Subsidio Familiar con base en el nivel salarial de los trabajadores que recibirán subsidios del Sistema (...) y estableció la Categoría A hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y Categoría B cuyo salario básico está entre dos y cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes”¹⁶². En tercer lugar, el requisito de

haber “perdido su empleo a partir del 12 de marzo de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud (...)”, se relaciona de igual manera en las exposiciones del Decreto. Sobre el particular, se dispone que es necesario “mitigar los efectos económicos negativos a causa de la pandemia”¹⁶³ y que se requiere tomar medidas “para disminuir la afectación que tendrá (...) [el] coronavirus COVID-19, en los trabajadores cesantes”¹⁶⁴. De esta manera, el Decreto Legislativo es consistente con las motivaciones que se exhibieron para su expedición y asegura que el auxilio no se dirija de manera general a la población cesante, sino en esencia a aquella afectada por la pandemia.

1. Adicionalmente, los artículos 2 y 3 del Decreto 801 de 2020 también cumplen con el requisito de conexidad externa. Sobre este particular, el Decreto 637 de 2020 justificó la declaratoria del estado de excepción, en la necesidad de adoptar medidas dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la “mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país”¹⁶⁵. Precisamente, uno de esos impactos es el aumento de la tasa de desempleo, en donde el auxilio económico que se crea permite solventar las necesidades de la población más vulnerable que perdió su empleo durante la emergencia sanitaria.

1. En esos términos, la Sala constata que el segundo grupo de medidas satisface el juicio de conexidad material.

i. Juicio de motivación suficiente

1. En los considerandos del Decreto Legislativo 801 de 2020 se exponen las razones específicas que fundamentaron los requisitos para ser beneficiario del auxilio económico. Primero, el Gobierno destacó la importancia de auxiliar a las personas que perdieron su empleo por los efectos de la pandemia y que actualmente se encuentran cesantes. Al respecto, señaló que (i) “la tasa de desempleo ascendió a 19.8%, la más alta durante los últimos 20 años”¹⁶⁶, (ii) que en mayo había una “población económicamente inactiva de 4

millones 313 mil personas”¹⁶⁷, y que, ante esos hechos, se hacía necesario (iii) “implementar una serie de medidas en materia laboral para disminuir la afectación que tendrá la pandemia Coronavirus en los trabajadores cesantes”¹⁶⁸. Segundo, y en línea con lo anterior, resaltó que el Decreto 1072 de 2015 “estableció las categorías tarifarias del Sistema de Subsidio Familiar con base en el nivel salarial de los trabajadores”, con el fin de determinar dentro del universo de trabajadores cesantes aquellos que serían beneficiarios del auxilio, por razón de su condición económica y de la menor probabilidad de contar con alguna fuente de ahorro para salvaguardar su mínimo vital. En consecuencia, por las razones expuestas, es claro que el segundo grupo de medidas también satisface el juicio de motivación suficiente.

i. Juicio de necesidad

1. Desde el punto de vista fáctico, el segundo grupo de normas satisface el juicio de necesidad. Lo anterior, por cuanto es imperativo encontrar medidas que suplan la pérdida de ingresos que están teniendo los colombianos que se han visto afectados en su estabilidad en el trabajo con ocasión de la pandemia, en especial, de las personas de menores ingresos como destinatarias del auxilio bajo examen. Su condición de cesantes, el no ser beneficiarios de otro tipo de prestación (como condición que se prevalece insistentemente en el Decreto 801 de 2020) y la dificultad de conseguir empleo en las actuales circunstancias, demandaban la adopción de medidas que permitieran reconocer a su favor algún tipo de ayuda económica, sobre todo ante la insuficiencia de los recursos públicos disponibles para atender la emergencia y la necesidad imperiosa de hacer un uso eficiente de los mismos, como factores que exigían priorizar los activos existentes y adoptar medidas específicas a favor de la población cesante más vulnerable.

1. Desde el punto de vista jurídico, el segundo grupo de medidas también es indispensable para lograr los fines de la declaratoria del estado de excepción. Como se indicó anteriormente, los instrumentos de protección que actualmente existen en el ordenamiento

jurídico no son suficientes para “afrontar la crisis económica que padece la población cesante a causa de la pandemia”¹⁶⁹. Y, además, como se demostró en la sesión anterior, el contenido de cada uno de ellos es distinto y su marco de acción permite la coexistencia. A lo cual se agrega que el auxilio económico dispuesto en las normas bajo revisión, permite dar respuesta a la “alta postulación de cesantes”¹⁷⁰ y al compromiso del Estado de asegurar su protección, ante la falta de adecuación de los medios ordinarios frente a las condiciones imprevistas que hoy en día se imponen.

i. Juicio de ausencia de arbitrariedad

1. El segundo grupo de medidas no compromete el ejercicio de ningún derecho fundamental, ni pone en riesgo la vigencia del Estado de Derecho, y menos aún, interrumpe el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público. Por el contrario, regula los requisitos exigidos para ser beneficiario del auxilio económico para la población cesante, con miras a proteger el derecho al mínimo vital de las personas más vulnerables que perdieron su empleo en el marco de la emergencia sanitaria y que no han sido beneficiarias de otro tipo de prestación que ampare dicha contingencia. Así, para la Sala Plena, el conjunto de normas que aquí se examinan no vulnera 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.

i. Juicios de intangibilidad y de incompatibilidad

1. El segundo grupo de medidas igualmente satisface los juicios de intangibilidad e incompatibilidad, por las siguientes razones: primero, porque su regulación no afecta derecho alguno que, en virtud del DIDH o del DIH, sea considerado como intangible (incluyendo las acciones o mecanismos previstos para su protección); y, segundo, porque con ocasión de la entrada en vigor de las normas bajo examen, tampoco se decretó la suspensión de algún precepto de orden legal.

i. Juicios de no contradicción específica

1. El segundo grupo de medidas no contradice la Constitución ni desconoce el marco de actuación del Ejecutivo durante el estado de emergencia. Salvo los asuntos de igualdad que serán abordados en el juicio de no discriminación, la Corte advierte que, en los artículos 2 y 3 del Decreto 801 de 2020, se señalan como requisitos para acceder al auxilio económico para la población cesante, (i) que el trabajador esté ubicado en la categorías A y B de las Cajas de Compensación Familiar; (ii) que haya aportado por lo menos seis (6) meses continuos o discontinuos en los últimos cinco (5) años a dichas entidades; y (iii) que haya perdido el empleo a partir del 12 de marzo del presente año, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud.

1. En cuanto a la primera de las citadas exigencias, cabe señalar que el artículo 2 sujeta el otorgamiento del auxilio a los “trabajadores dependientes e independientes cesantes categoría A y B de los sectores público y privado”. Tal clasificación se encuentra en el Decreto 1072 de 2015, en donde, con base en la asignación salarial de los trabajadores, se estableció que los niveles para acceder a los servicios de las Cajas de Compensación Familiar, se someten a la siguiente codificación: Categoría A: hasta dos SMLMV; Categoría B: más de dos SMLMV; Categoría C: más de cuatro SMLMV; y Categoría D: no afiliado a la caja¹⁷¹. Como se advierte de lo expuesto, el auxilio económico depende de los ingresos que tenía la persona cesante, con miras a proteger efectivamente a quienes se encuentran, por su condición económica, en situación de debilidad manifiesta (CP art. 13). En otras palabras, los trabajadores que recibían más de 4 SMLMV, quedan excluidos del beneficio bajo examen. Ello no desconoce mandato alguno de la Constitución, pues como lo ha advertido la Corte, ante el carácter finito de los recursos y la alta demanda que puede existir para ser favorecido con una ayuda o subvención ofrecida por el Estado, es razonable que se limiten los beneficiarios en atención a los ingresos económicos de las personas, con el propósito de realizar finalidades de protección social. Así, este Tribunal ha señalado que: “(...) el legislador puede otorgar beneficios específicos a grupos de sujetos, pues su intención es atender las

necesidades de grupos de personas que se encuentran en situación especialmente vulnerable, diferenciación que (...) se sustenta en [el] concept[o] de protección social”¹⁷².

1. En lo que atañe al segundo de los requisitos mencionados, se trata de una medida que busca que el auxilio tenga un mínimo de corresponsabilidad en quien tiene la condición de beneficiario, como criterio válido para acceder al conjunto de prestaciones que ofrece el Estado, en términos concordantes con el principio de equidad y con la realización del criterio de sostenibilidad fiscal. Por lo demás, el nivel de aporte de seis meses (continuos o discontinuos) en los últimos cinco años no es arbitrario, ni tampoco excesivo. Por el contrario, busca ser incluyente frente a la realidad de una economía, como la colombiana, en la que las cifras indican que se impone el trabajo informal¹⁷³ y los aportes intermitentes en el tiempo.

1. Finalmente, en lo concerniente al tercero de los requisitos previamente expuestos, la Sala advierte que su objetivo es proteger exclusivamente a las personas de más bajos ingresos que perdieron su trabajo en el marco de la pandemia, conforme lo exigen los juicios de conexidad, finalidad y necesidad. Con esta decisión, además, se materializan los mandatos relacionados con el principio de solidaridad (CP art. 1), el respeto de la dignidad humana (CP art. 1) y la garantía del mínimo vital (CP art. 2). Por ello, a juicio de esta Corporación, los artículos 2 y 3 del Decreto 801 de 2020 cumplen con el juicio de no contradicción específica.

i. Juicio de proporcionalidad

1. Ninguno de los requisitos previstos para acceder al auxilio económico afecta algún principio constitucional o derecho fundamental. Visto su contenido y alcance, es claro que se trata de exigencias necesarias y proporcionales para afrontar la actual situación de

desempleo y garantizar las condiciones mínimas de subsistencia de las personas más necesitadas.

i. Juicio de no discriminación

1. Las medidas que determinan los requisitos para ser beneficiario del auxilio económico no dan lugar a (i) ningún trato discriminatorio, fundado en criterios sospechosos como los enlistados en el artículo 14 de la LEEE¹⁷⁴, o a (ii) distinciones que resulten incompatibles con el derecho a la igualdad.

1. Particularmente, en su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación sostuvo que el artículo 3 vulnera el mandato de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, por excluir a dos tipos de sujetos: (i) los trabajadores independientes y (ii) los trabajadores de categoría C. En su criterio, “la cesación de actividades laborales genera las mismas consecuencias para todos los trabajadores”¹⁷⁵, por lo que no cabe la diferenciación que, a su juicio, se produce respecto de los sujetos previamente mencionados. En este orden de ideas, solicitó declarar la exequibilidad del Decreto 801 de 2020, con excepción del artículo 3, en el que se debe condicionar su alcance, en el sentido de incluir como beneficiarios a los trabajadores independientes y a los aportantes de la categoría tarifaria C.

1. A juicio de la Corte, la alegación realizada por el Procurador General de la Nación no está llamada a prosperar, por una parte, porque los trabajadores independientes no están excluidos del auxilio económico. En efecto, si bien el artículo 3 del Decreto Legislativo bajo examen, que define a los beneficiarios, no incluyó a dicha categoría de trabajadores, lo cierto es que el artículo 2 –que define su ámbito de aplicación– expresamente prevé que abarca “a trabajadores dependientes e independientes cesantes categoría A y B de los sectores público y privado”¹⁷⁶. De manera que, una lectura integral y sistemática del Decreto 801 de 2020

permite concluir, sin mayor dificultad, que el auxilio también cubre a quienes realizan su actividad laboral de forma independiente.

1. Y, por la otra, porque la exclusión de los trabajadores de categoría C no es contraria al mandato de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución. Sobre el particular, como lo ha reseñado la jurisprudencia de la Corte, cabe aclarar que el citado derecho carece de un contenido material específico, por lo que “puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”¹⁷⁷. De ahí surge uno de sus principales atributos, como lo es su carácter relacional. Para este Tribunal, conforme al grado de semejanza, la igualdad se operativiza en dos reglas específicas, esto es, (i) la de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) la de dar un trato desigual a supuestos de hecho distintos.

1. A fin de determinar si existe o no una vulneración del citado derecho, es preciso adelantar un juicio tripartito, que involucra el examen del precepto legal, la revisión del supuesto trato diferenciado injustificado, y la situación en la que se encuentran los sujetos comparados. Para ello, este Tribunal suele emplear el juicio integrado de igualdad¹⁷⁸, que se compone de dos etapas de análisis, previa fijación del criterio de comparación o *tertium comparationis*, o lo que es lo mismo, el punto de referencia en el que se determinan los sujetos o supuestos de hecho que van a compararse. Así, en primer lugar, este juicio implica la necesidad de definir si en el plano fáctico y/o en el plano jurídico se confrontan sujetos o situaciones susceptibles de equipararse, ya sea por ser similares o por responder a una misma naturaleza.

1. Una vez establecida la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte del juicio de igualdad, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los sujetos o supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener el fin pretendido. Para tal efecto y como metodología se

analizan tres aspectos: (i) la finalidad buscada por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin¹⁷⁹.

1. En este sentido, en la sentencia C-748 de 2009, la Corte condensó las dos etapas del juicio de igualdad, en los siguientes términos: (a) lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación o *tertium comparationis*, los sujetos o las situaciones de hecho bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas deberá declarar la exequibilidad de la norma, sin que pueda proseguir con la siguiente etapa del juicio. Por el contrario, si advierte que lo comparado debe ser tratado, en principio, de la misma forma, (b) cabe continuar con el examen de adecuación, idoneidad, necesidad y proporcionalidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, a partir de la identificación de los fines que se buscan por el trato disímil.

1. En el asunto bajo examen, la Corte advierte que los sujetos que componen las categorías A y B de las Cajas de Compensación Familiar no son comparables con los de categoría C, por lo que el juicio de igualdad que se plantea no supera la primera de las etapas que lo integran. En efecto, se trata de sujetos que objetivamente se hallan en una situación diferente debido a su nivel de ingreso salarial, criterio válido para determinar la cobertura de un auxilio, como lo es el previsto en el Decreto 801 de 2020, pues todos aquellos trabajadores que sobrepasan las dos categorías que se incluyen en la norma (categorías A y B) devengan un salario superior a cuatro (4) SMLMV, por lo que se encuentran en un grado menor de vulnerabilidad.

1. Lo anterior supone una situación fáctica distinta para uno y otro grupo de categoría de cesantes, que los hace claramente incomparables. Así lo concluyó recientemente este Tribunal en la sentencia C-324 de 2020. En dicha ocasión, la Corte estudió la constitucionalidad del Decreto 770 del año en cita, en el que se restringían los beneficiarios del subsidio previsto en la Ley 1636 de 2013 a los trabajadores cotizantes de las categorías A

y B, excluyendo de igual manera a los de la categoría C. Esta Corporación concluyó, al igual que lo reitera en esta oportunidad, que “no se evidencia un trato desigual entre iguales”, pues los auxilios económicos estatales, al apoyarse en recursos públicos limitados, deben priorizar a las personas de menos ingresos, a las que han visto restringida su posibilidad de ahorro y a las que su asignación mensual tan solo cubre los básicos para una subsistencia digna.

1. Por consiguiente, en criterio de la Corte, al ser el ingreso salarial un criterio válido de distinción para determinar el acceso a un auxilio económico del Estado, es claro que los sujetos invocados no se encuentran en un plano fáctico y jurídico que torne susceptible su comparación, por lo que no existe una afectación a la igualdad que desconozca el juicio de no discriminación.

1. Por el conjunto de razones expuestas, se advierte que los artículos 2 y 3 del Decreto 801 de 2020 superan todos los juicios materiales que se predicen de las normas expedidas en los estados de excepción y, por ende, serán declarados exequibles en la parte resolutive.

1. El tercer grupo de medidas contempla los alivios tributarios y financieros en la operación del auxilio económico. Al respecto, como se señaló con anterioridad en esta sentencia, en este marco regulatorio se prevé que el retiro de las sumas transferidas no generará ningún tipo de comisión o de tarifa. A ello se agrega la adopción de medidas especiales en el pago de ciertos impuestos. Por un lado, se excluye del gravamen a los movimientos financieros (i) “(...) a los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias (...) entre cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las Cajas de Compensación Familiar”, (ii) “los traslados entre dichas corporaciones y los beneficiarios” del auxilio, y (iii) los traslados entre las Cajas de Compensación Familiar con “cualquier operador para cumplir con la entrega” de los recursos.

Y, por el otro, se señala que el auxilio económico que se otorga por el Estado “será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios”.

1. Por último, el Decreto señala que el auxilio económico será inembargable y no podrá abonarse a “ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia”¹⁸⁰. Esta última restricción estará vigente por el término de 30 días siguientes al desembolso de los recursos y ella no “(...) se extiende a las obligaciones del beneficiario con personas distintas a la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada, cuando el beneficiario haya dado su consentimiento previo, en cualquier momento, para el débito de los recursos”¹⁸¹.

i. Juicio de finalidad

1. Los alivios tributarios y financieros previstos en el tercer grupo de medidas están encaminados de forma directa y específica a impedir la agravación de los efectos de la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia. Sobre el particular, en el Decreto 637 de 2020, el Gobierno precisó que, entre otras, dicha declaratoria se justificaba por (i) la necesidad de aliviar la disminución de ingresos de la población cesante; (ii) a fin de que pudiesen cubrir las necesidades de consumo de artículos de primera necesidad y, con ello (iii) “garantizar [su] derecho fundamental al mínimo vital”¹⁸². Estos propósitos se cumplen con el tercer grupo de medidas, por las siguientes razones: primero, porque otorga un paquete de alivios económicos para evitar que el auxilio económico se vea disminuido, como ocurre con la exclusión en el pago de comisiones por el retiro de las transferencias y con la calificación de la ayuda otorgada por el Estado como ingreso no constitutivo de ganancia ocasional. Segundo, porque excluye la posibilidad de que las sumas que se reconozcan se destinen a un propósito distinto, cuando determina su inembargabilidad. Y, tercero, porque reduce los costos de la operación al eximir de impuestos todos los traslados contemplados en el Decreto. De esta manera, se optimizan los recursos finitos existentes y se logra que se

destinen únicamente a la entrega de auxilios económicos para la población cesante. Por ello, la Corte concluye que se observa el juicio de finalidad.

i. Juicio de conexidad material

1. Los alivios tributarios y financieros guardan relación directa y específica con las consideraciones del Decreto Legislativo. Precisamente, como se ha mencionado en esta sentencia, dentro sus motivaciones se resaltó expresamente las altas cifras de desempleo, la postulación creciente de cesantes y el carácter finito de los recursos para financiar el auxilio. En este sentido, permitir reducir los costos de operación para su otorgamiento y optimizar los activos existentes para su entrega, objetivos que se cumplen con los preceptos bajo examen, hacen que las medidas tengan un vínculo concreto con las consideraciones del Decreto 801 de 2020 y, por tanto, observen el juicio de conexidad interna.

1. De igual manera, se cumple con el juicio de conexidad externa. Al respecto, las razones que ya fueron expuestas en el juicio de conexidad interna se extienden a este análisis. En particular, cabe insistir en que el Decreto 637 de 2020 dispuso que “(...) las Cajas de Compensación Familiar pueden atender aproximadamente 104.000 personas cesantes (...) disponibilidad que se ve altamente superada por las 454.000 postulaciones”¹⁸³. Así las cosas, es necesario “(...) encontrar medidas que, durante las condiciones de aislamiento social, permitan aliviar la disminución de ingresos que está teniendo gran parte de la población”¹⁸⁴, ello se logra, entre otras, con los alivios tributarios y económicos previstos en el tercer grupo de medidas, los cuales permiten optimizar los recursos exclusivamente a la entrega del auxilio económico para la población cesante.

i. Juicio de motivación suficiente

1. Los considerandos del Decreto Legislativo 801 de 2020 dan cuenta de las razones específicas que fundamentaron los alivios tributarios y financieros previstos en el tercer grupo de medidas. En general, como se advierte de lo anteriormente expuesto, ellas se explican por la necesidad de asegurar el mínimo vital de las personas que perdieron su empleo. De ahí que, a juicio de la Corte, se entiende satisfecho el juicio de motivación suficiente.

i. Juicio de necesidad

1. La Corte reitera que los beneficios tributarios y financieros constituyen un conjunto de herramientas idóneas para que (i) se optimicen los recursos destinados al auxilio económico y (ii) se asegure que las sumas que se otorguen estén efectivamente dirigidas a atender las condiciones básicas de subsistencia de la población cesante. De esta manera, se cumple con el juicio de necesidad fáctico.

1. Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, el tercer grupo de medidas también es necesario, por una parte, porque de no existir la gratuidad que se impone en el artículo 9, el carácter dispositivo de las normas comerciales, hubiese autorizado el cobro por el retiro o por la disposición de las sumas que se depositen en las cuentas habilitadas para el abono del auxilio. Y, por la otra, porque las exenciones de impuestos, como las previstas en el artículo 10, solo se autorizan bajo el cumplimiento del principio de legalidad (CP art. 338), el cual se puede suplir excepcionalmente por el Gobierno Nacional en los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al amparo de lo dispuesto en el artículo 215 del Texto Superior. Precisamente, el precepto en cita dispone que el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá mediante decreto establecer en forma transitoria nuevos tributos o modificar los existentes, lo que incluye eximir su pago. Sin estas autorizaciones de carácter legal, las medidas reseñadas no hubiesen podido ser adoptadas, al excluir la posibilidad de ser introducidas por vía reglamentaria.

i. Juicios de intangibilidad, incompatibilidad, proporcionalidad, no discriminación y ausencia de arbitrariedad

1. La Sala Plena encuentra que los alivios tributarios y económicos previstos por el tercer grupo de medidas superan los juicios de intangibilidad, no discriminación, incompatibilidad, proporcionalidad y ausencia de arbitrariedad. Ello es así, en primer lugar, porque no suspenden ni restringen derechos fundamentales, no interrumpen el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público, no suprimen ni modifican los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento y, menos aún, lesionan o desmejoran los derechos sociales de los trabajadores. En segundo lugar, porque las medidas adoptadas son equitativas frente a lo pretendido, pues no obstante se disminuye el monto de recaudo de algunos impuestos, lo cierto es que permite optimizar los recursos destinados al auxilio económico de la población cesante en el marco de la crisis y garantizan que las sumas lleguen de manera integral a los destinatarios. Y, en tercer lugar, porque no entrañan discriminación alguna, cuando su propósito es favorecer a las personas cesantes más vulnerables afectados por la emergencia actual.

i. Juicio de no contradicción específica

1. Los alivios tributarios y financieros también cumplen con el juicio de no contradicción específica. En efecto, este grupo de medidas es consecuente con la posibilidad de intervención del Estado en la economía y con el régimen constitucional en materia de tributos para los estados de excepción.

1. En cuanto al artículo 9, como ya se dijo, se dispone que los beneficiarios del auxilio económico no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias que reciban en virtud del mismo. Esta norma desarrolla mandatos de intervención del Estado en la economía, con miras a garantizar que los recursos destinados a

proteger a la población cesante, se destinen en su integridad al mejoramiento de sus condiciones de vida (CP art. 334), y no se vean disminuidos con ocasión de la utilización de las cuentas en las que se produzca el abono de las sumas mensuales reconocidas. La Carta permite que las libertades económicas sean objeto de limitaciones (CP art. 333), cuando, como ocurre en el presente caso, se busca la obtención de propósitos de interés social, que se sustentan en la salvaguarda de derechos fundamentales como el mínimo vital y la vida digna¹⁸⁵.

1. Respecto del artículo 11, la Corte observa que la inembargabilidad de los recursos que se otorguen por vía del auxilio económico es una decisión que, en términos de la Constitución, le corresponde al legislador¹⁸⁶, y en esta ocasión, al extraordinario, con miras a garantizar que las sumas periódicas que se asignen a la población cesante logren efectivamente el cometido de asegurar el amparo de sus derechos fundamentales. Precisamente, esta Corporación ha avalado la facultad discrecional que existe para que por vía legal se establezcan que bienes son inembargables, siempre que se atienda a límites vinculados, como sucede en el sub-judice, con el reconocimiento de la dignidad humana y la efectividad de los derechos constitucionales¹⁸⁷. Ahora bien, cabe precisar que, además de la citada medida, el precepto legal bajo estudio señala que el auxilio no podrá descontarse para el pago de ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se haga el abono en cuenta, precisamente con el objeto de garantizar que los recursos se destinen a la protección del mínimo vital y la vida digna. Para la Corte, esta disposición corresponde a una limitación válida de las libertades económicas, más aún cuando se advierte que ella estará vigente por el término de 30 días siguientes al desembolso de los recursos. Por último, y con sujeción al principio de autonomía de la voluntad, se autoriza el abono del auxilio para personas distintas a los entes financieros, siempre que sea para cubrir obligaciones preexistentes y, por esa vía, en la práctica, aun cuando el decreto no lo mencione, precluir eventuales afectaciones mayores respecto de otros derechos, como lo sería, por ejemplo, el derecho a la vivienda digna.

1. Y, finalmente, en cuanto al artículo 10, este Tribunal encuentra que las exenciones que allí

se consagran respecto del gravamen a los movimientos financieros y al impuesto sobre la renta y complementarios, se justifican por la habilitación que el artículo 215 de la Constitución Política le otorga al legislador extraordinario, para modificar los tributos existentes. No obstante, cabe señalar que el inciso 3 del precepto superior en mención dispone que la vigencia de esas medidas, no podrá superar el término de la siguiente vigencia fiscal.

1. Para efectos de abordar el problema que surge de la citada limitante, es preciso resaltar que la jurisprudencia constitucional ha distinguido el escenario de aplicación de las exenciones tributarias, cuando se trata del desarrollo de los estados de excepción, en dos alternativas: (i) como medida principal y (ii) como medida accesorio. En el primer caso, este Tribunal se ha enfrentado al examen de constitucionalidad de decretos legislativos cuyo fin primordial es la adopción de decisiones en materia tributaria, utilizando referentes amplios o de contenido indeterminado, para fijar el alcance temporal de la exención. Ante esa situación, y dado el deber constitucional de preservar el carácter limitado de las acciones con contenido fiscal, la Corte ha dispuesto la declaratoria de exequibilidad condicionada de tales medidas, bajo el entendido de que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal¹⁸⁸. Por el contrario, en el segundo caso, esto es, cuando el objeto del decreto legislativo es la adopción de otro tipo de decisiones de política pública, como ocurre con la implementación de acciones o programas sociales, en donde las exenciones tributarias operan como medidas accesorias para su materialización, esta Corporación –siempre que no se advierta la violación de algún precepto superior– ha declarado su exequibilidad de forma pura y simple, al advertir que su vigencia está atada a la ejecución de tales programas, los cuales se caracterizan por su corta duración, y en los que existe certeza sobre la imposibilidad de superar el término que se prevé en el inciso 3 del artículo 215 del Texto Superior¹⁸⁹.

1. En el asunto bajo examen, las exenciones previstas en el artículo 10 del Decreto 801 de 2020 se ajustan a la categoría de medida accesorio, con vigencia transitoria, y cuya duración se halla sometida a la ejecución del programa de auxilio económico para la población

cesante, el cual se circunscribe máximo al período fiscal 2021, sin capacidad de superar el límite previsto en el inciso 3 del artículo 215 de la Constitución. En efecto, el otorgamiento del beneficio que se crea se restringe a un pago mensual de hasta por tres (3) meses, y al entrar el citado decreto en vigor desde el pasado 4 de junio, no es posible que se supere la vigencia del 31 de diciembre de 2021, como tope impuesto en el mencionado artículo 215 Constitucional¹⁹⁰.

1. Por el conjunto de razones expuestas, se advierte que los artículos 9, 10 y 11 del Decreto 801 de 2020 superan todos los juicios materiales que se predicen de las normas expedidas en los estados de excepción y, por ende, serán declarados exequibles en la parte resolutive.

Examen de constitucionalidad del cuarto grupo de medidas. Tratamiento de información (art. 8) y vigencia (art. 12)

1. El cuarto grupo de normas autoriza a las entidades públicas y privadas a recibir y suministrar los datos personales y la información financiera necesaria para el giro de la transferencia del auxilio económico. Es importante destacar que esta autorización está limitada en el tiempo. En efecto, el tratamiento de información se extenderá “[ú]nicamente durante el [plazo] de aplicación [del] (...) Decreto, esto es, hasta que se autoricen los auxilios económicos a todos los beneficiarios bajo lo estipulado en el presente Decreto”¹⁹¹.

i. Juicio de finalidad

1. El artículo 8 del Decreto 801 de 2020 está encaminado de forma directa y específica a impedir la agravación de los efectos de la crisis que motivó la declaratoria del estado de

emergencia prevista en el Decreto 637 del año en cita, pues a través de su aplicación se logra focalizar a los beneficiarios del auxilio, se garantiza que su reconocimiento y pago recaiga sobre quienes efectivamente lo necesitan, se evita que se incurra en una doble postulación y se excluye la posibilidad de que se infrinja algunas de las prohibiciones vinculadas con la recepción de más de una ayuda por la condición de cesante (Decreto 801 de 2020, arts. 4 y 5, par. 2).

i. Juicio de conexidad material

1. El tratamiento de información para la autorización del auxilio económico guarda relación directa con las consideraciones del Decreto Legislativo 801 de 2020 y con las del Decreto 637 del mismo año. Por una parte, en las motivaciones del Decreto bajo examen, se destacó la necesidad de (i) crear un auxilio para la población cesante más vulnerable y (ii) optimizar el uso de los recursos existentes. Y, por la otra, en la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno nacional justificó tal decisión, en la obligación de “(...) aliviar la disminución de ingresos que está teniendo gran parte de la población colombiana”¹⁹². Para alcanzar estos propósitos, se requiere conocer los datos de los posibles beneficiarios y verificar, a partir de ellos, que tengan esa condición. Lo anterior solo se logra con la autorización del tratamiento que se dispone en el artículo 8, por lo que la Corte concluye que satisface el juicio de conexidad interna y externa.

i. Juicio de motivación suficiente

1. El Gobierno nacional dio cuenta de las razones específicas que sustentan el tratamiento de información, tanto en los considerandos del Decreto bajo examen como en la intervención que presentó ante la Corte. Para el efecto, adujo que el artículo 8 es indispensable por tres motivos: el primero, porque permite materializar el otorgamiento de los recursos existentes a las personas más vulnerables; el segundo, porque mejora el acceso a un programa social y evita la duplicidad de esfuerzos; y, el tercero, porque focaliza y ubica “de manera adecuada a

los beneficiarios del auxilio económico”¹⁹³. En estos términos, la Sala concluye que el artículo 8 satisface el juicio de motivación suficiente.

i. Juicio de necesidad

1. Desde el punto de vista fáctico, el artículo 8 del Decreto 801 de 2020 es necesario. Sobre el particular, como ya se señaló, la magnitud de la crisis y la insuficiencia de los recursos para amparar las necesidades básicas de todos los solicitantes, exigen que las entidades públicas y los operadores privados tengan la información que permita controlar que el auxilio se destine a los trabajadores más vulnerables, que perdieron su empleo con ocasión de la pandemia. Lo anterior justifica la necesidad de adoptar unas medidas que permitan recibir y suministrar los datos personales, así como manejar los registros financieros que permitan proceder al abono en cuenta del auxilio. Esto resulta particularmente importante en la actual crisis, pues la coyuntura dificulta conseguir trabajo y los cesantes necesitan asegurar su sustento económico.

1. Por lo demás, desde el punto de vista jurídico, el artículo 8 también es necesario, pues en el ordenamiento jurídico no existe una autorización para que las entidades públicas y los operadores privados reseñados en el Decreto 801 de 2020, reciban y suministren los datos personales y la información financiera de quienes se postulan a obtener el auxilio allí previsto. En este punto, cabe señalar que la Constitución Política establece de forma directa que “[e]n la recolección, tratamiento y circulación de datos personales se respetará (...) la libertad”¹⁹⁴, por lo que, como regla general, todo acto que involucre la disposición de información personal requiere de la autorización previa, expresa e informada de su titular.

1. Ahora bien, aun cuando existen algunas excepciones a dicha regla, en las que el tratamiento de autoriza por mandato legal, lo cierto es que ninguna de esas hipótesis exceptivas es aplicable al propósito del Decreto Legislativo bajo examen. En efecto, el

artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 señala que la autorización del titular no es necesaria cuando se trate de “a) información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial; b) datos de naturaleza pública; c) casos de urgencia médica o sanitaria; d) tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos; [y] e) datos relacionados con el Registro Civil de las Personas”. De acuerdo con lo anterior, es claro que, sin la autorización legal que ahora se prevé en el artículo 8 del Decreto 801 de 2020, no se podía proceder al tratamiento de los datos necesarios para identificar a los beneficiarios del auxilio y para proceder a su respectivo abono en cuenta. En esos términos, era necesaria una disposición de rango legal que autoriza el tratamiento de la información, sin necesidad de contar con el consentimiento previo y expreso del titular. Por lo anterior, la Sala Plena tiene por satisfecho el juicio de necesidad jurídica.

i. Juicios de, intangibilidad, incompatibilidad, no discriminación y ausencia de arbitrariedad

1. La Sala encuentra que el tratamiento de información previsto en el artículo 8 cumple con los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad y no discriminación. Primero, porque con su regulación no se suspenden ni vulneran los derechos fundamentales. Segundo, porque tampoco se interrumpe el normal funcionamiento de las Ramas del poder público. Tercero, porque no se suprimen ni modifican los órganos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, ni se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores. Y, cuarto, porque no entraña discriminación alguna.

i. Juicio de no contradicción específica

1. La Corte advierte que autorizar a las entidades públicas y privadas a recibir y suministrar los datos personales y la información financiera de quienes se postulan a obtener el auxilio económico para la población cesante no contradice la Constitución, ni desconoce el marco de

referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

1. Al respecto, esta Corporación ha admitido que “(...) en ciertos casos, la rigidez del principio de libertad pueda ceder ante la necesidad de cumplir con un fin constitucional superior, flexibilizándolo[,] para armonizarse con el principio de finalidad y siempre con arreglo al principio de necesidad”¹⁹⁵. Así lo autoriza también la Ley 1581 de 2012, en el artículo 4, cuando dispone que, “sin perjuicio de las excepciones previstas en la ley, en el tratamiento [de datos personales] se requiere la autorización previa e informada del titular”¹⁹⁶.

1. La armonización respecto de los principios de finalidad y necesidad exige tener en cuenta que, el primero de ellos, demanda que el tratamiento de datos obedezca a un propósito legítimo de acuerdo con la Constitución y la ley; mientras que, el segundo, requiere que los datos sean los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las finalidades perseguidas, de tal forma que se encuentra prohibido el registro y la divulgación que no guarde estrecha relación con el objeto que se busca.

1. De acuerdo con lo anterior, es claro que el legislador puede, en casos excepcionales, autorizar que el tratamiento de datos se lleve a cabo sin el consentimiento previo, expreso e informado del titular, cuando sea necesario para cumplir con un propósito constitucional, acorde con los principios de finalidad y necesidad. Lo anterior acontece en el caso bajo examen, en el que la autorización legal se explica para hacer más eficiente la operación del auxilio en la identificación de los beneficiarios, así como en el proceso para su entrega a quienes cumplan con los requisitos para ser titulares de dicho beneficio. Por lo demás, también se logra garantizar que el auxilio lo reciban quienes en efecto lo necesitan, para salvaguardar su mínimo vital y su derecho a la dignidad humana, al tiempo que se evita procesos de doble postulación. Todos ellos fines acordes con la Constitución.

1. No obstante, cabe aclarar que, aun cuando es válido que el legislador exceptúe en este caso la obligación del consentimiento previo como soporte para el tratamiento de datos, en razón del cumplimiento de las finalidades expuestas, sobre todo si tiene en cuenta que la circulación de la información es limitada en el tiempo; lo cierto es que en la ejecución de los mandatos previstos en el artículo 8, se debe por las entidades públicas y los operadores privados cumplir en su integridad con el resto de principios que rigen el tratamiento de datos personales, en los términos dispuestos por la Ley 1581 de 2012. Ello se dispone expresamente en dicho mandato legal, cuando al definir su campo de aplicación, señala que: “Artículo 2. Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada. (...)”¹⁹⁷.

i. Juicio de proporcionalidad

1. Finalmente, el artículo 8 del Decreto Legislativo 801 de 2020 satisface el juicio de proporcionalidad, pues se trata de una medida razonable frente a los derechos a la intimidad personal y al habeas data, por las siguientes razones: en primer lugar, porque la medida tiene como fin identificar a los beneficiarios del auxilio, garantizando que lo obtengan efectivamente aquellos que cumplan con los requisitos para acceder a su reconocimiento. En segundo lugar, porque la medida es idónea y conducente para alcanzar dicho fin. En efecto, ella le permite al Estado “focalizar y ubicar de manera adecuada a los beneficiarios del auxilio económico”¹⁹⁸. En tercer lugar, porque la medida es necesaria, al no existir opciones alternativas menos lesivas respecto del fin pretendido. En este punto, cabe aclarar que, como se indicó en el juicio de necesidad jurídica, no hay en el ordenamiento una norma que contemple una excepción aplicable al caso bajo examen y una determinación en ese sentido únicamente puede hacerse por ley. Por lo demás, no cabe acudir a la regla general del consentimiento previo, pues mientras tal proceso ocurre, se seguirían agravando los efectos del desempleo, frente a la necesidad de brindar una garantía oportuna al mínimo vital y a la vida digna de la población cesante.

1. En cuarto lugar, la medida es proporcional en sentido estricto, por cuanto (i) la información recibida solamente será aquella que sea necesaria para la entrega del auxilio económico; (ii) el acceso a la información se circunscribe al tiempo de aplicación del decreto; (iii) las entidades y operadores que reciban los datos deben adoptar políticas para certificar su seguridad y confidencialidad y, (iv) en todo caso, como ya se dijo, se deberán aplicar los principios que rigen el tratamiento previstos en la Ley 1581 de 2012. Por lo tanto, se trata de una medida restringida, excepcional, controlada y efectiva para materialización el auxilio, sin descuidar la importancia de proteger la información requerida.

1. Por último, no es cierto, como lo afirmó uno de los intervinientes¹⁹⁹, que la norma “deja en libertad a las autoridades públicas y privadas para divulgar información de las personas que quieran acceder al subsidio”²⁰⁰, pues al estar sometido su tratamiento a los principios de la Ley 1581 de 2012²⁰¹, son exigibles los mandatos de acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad.

1. Por el conjunto de razones expuestas, se advierte que el artículo 8 del Decreto 801 de 2020 supera todos los juicios materiales que se predicen de las normas expedidas en los estados de excepción y, por ende, será declarado exequible en la parte resolutive. De manera adicional, cabe señalar que el artículo 12 del mencionado Decreto establece que las normas sometidas a control rigen a partir de la fecha de su publicación, esto es, desde el 4 de junio de 2020. Se trata de una disposición que sigue la regla tradicional de entrada en vigencia de las normas jurídicas²⁰², por lo que no suscita interrogante alguno de constitucionalidad y, por consiguiente, también será declarado exequible.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. En desarrollo del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 801

del 04 de junio del año en cita, mediante el cual se dispuso la creación de un auxilio económico a la población cesante que haya perdido su empleo a partir del 12 de marzo de este año, correspondiente a un valor mensual de ciento sesenta mil pesos (\$ 160.000) moneda corriente, hasta por tres (3) meses.

1. En ejercicio del control de constitucionalidad a su cargo (CP arts. 215 y 241.7), la Corte consideró que el Decreto sub examine satisfizo los requisitos formales previstos por la Constitución y por la Ley 137 de 1994, así como los juicios materiales que determinan la validez de las medidas adoptadas.

1. En términos generales, esta Corporación concluyó que las acciones adoptadas por el ejecutivo están dirigidas a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, particularmente beneficiando a un sector de la población en alto grado de vulnerabilidad, como lo es la población cesante que se encuentra clasificada en las categorías A y B de las Cajas de Compensación Familiar. En cuanto su contenido, no advirtió vulneración alguna de carácter constitucional, y cada una de las medidas adoptadas superaron los juicios de conexidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación, motivación suficiente, falta de arbitrariedad e intangibilidad. Entre los aspectos reseñados, se advirtió que este mecanismo superaba el juicio de necesidad jurídica, ya que, pese a la existencia de otros medios de protección al cesante, el contenido de cada uno de ellos es distinto y su marco de acción permite la coexistencia, la cual se refuerza desde la órbita constitucional, ante la obligación de dar una respuesta apremiante a la salvaguarda de la vida digna y el mínimo vital de los más necesitados, por el fenómeno de desempleo vinculado a la pandemia y al aislamiento social obligatorio.

1. Por lo demás, se precisó que la identificación de los sujetos beneficiarios no vulneraba el derecho a la igualdad, pues la categoría C de población cesante no es susceptible de ser comparada (con relación a las categorías A y B, como destinatarias del auxilio), al existir un criterio válido y razonable de distinción, consistente en el nivel básico de asignación o salario

que ha venido percibiendo el trabajador. Por último, las medidas tributarias previstas en el artículo 10 constituyen exenciones accesorias a la protección temporal que a favor del desempleado se brinda en el decreto legislativo, por lo que al tratarse de apoyos no superiores a tres (3) meses y al entrar el citado decreto en vigor desde el pasado 4 de junio, no es posible que superen la vigencia del 31 de diciembre de 2021, como límite impuesto en el artículo 215 Constitucional.

1. Por fuera de los aspectos previamente resaltados, tal y como ya se dijo, este Tribunal no advirtió que ninguna norma sometida a control desconociera los mandatos previstos en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, por lo que no cabe conclusión distinta que declarar la exequibilidad del Decreto 801 de 2020.

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

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 801 de 2020, “Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (E)

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Escritos presentados el 28 de julio y el 10 de agosto de 2020.

2 Intervención del DAPRE, pág. 28.

3 Ibídem, pág. 30.

4 Ibídem, pág. 32.

5 Ibídem, pág. 45.

6 Ibídem, pág. 45.

7 Ibídem, pág. 48.

8 Ibídem, pág. 47.

9 Ibídem.

10 Ibídem, pág. 44.

11 Escrito remitido a la Corte Constitucional el 26 de junio de 2020.

12 Informe de la SIC, pág. 5.

13 Ibídem, pág. 6.

14 Ibídem.

15 Ibídem, págs. 6-7.

16 Ibídem, pág. 7.

17 Informe preparado por el Viceministro de Empleo y Pensiones del 1° de julio de 2020.

18 Ibídem, pág. 25.

19 Ibídem, pág. 26.

20 Ibídem, pág. 12.

21 Ibídem, pág. 13.

22 Ibídem, pág. 13.

23 Ibídem, pág. 13.

24 Ibídem, pág. 22.

25 Ibídem, pág. 27.

26 En escrito presentado por la jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del 23 de julio de 2020.

27 Ibídem, pág. 2.

28 Los intervinientes que solicitaron la exequibilidad del Decreto Legislativo son: el Director del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia; el Representante Legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI; el

Presidente Ejecutivo de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS, el Presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia; y la Directora del Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia.

29 Intervención del ciudadano Luis Fernando Roa Holguín.

30 El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, pág. 4.

31 Ibídem.

32 Ibídem, pág. 6.

33 Intervención de Asocajas, pág. 13.

34 El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, pág. 8.

35 Ibídem, pág. 9.

36 El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, pág. 10.

37 Intervención del ciudadano Luis Fernando Roa Holguín.

38 Pág. 4.

39 Ibídem.

40 Ibídem, pág. 5.

42 Ibídem, pág. 24.

43 Ibídem, pág. 27.

44 Ibídem, pág. 28.

45 Ibídem, pág. 30.

46 Ibídem, pág. 25.

47 Ibídem, pág. 26.

48 Ibídem, pág. 27.

49 Ibídem, pág. 8.

50 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.

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

52 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).

53 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”.

54 Corte Constitucional, sentencia C-216 de 1999.

55 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.

56 Decreto 333 de 1992.

57 Decreto 680 de 1992.

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

59 Decreto 80 de 1997.

60 Decreto 2330 de 1998.

61 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

62 Decreto 4975 de 2009.

63 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

64 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.

65 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.

66 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”.

67 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”.

68 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.

69 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”.

70 En este sentido, la sentencia C-409 de 2017 dispuso que “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434 de 2017.

71 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.

72 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.

73 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.

74 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.

75 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.

76 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”.

77 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.

78 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.

79 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.

80 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.

81 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”.

82 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.

83 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”.

84 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.

85 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”.

86 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.

87 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 (...)”.

88 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”.

89 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”.

90 Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 8.

91 Decreto 637 de 2020, pág. 10. Énfasis por fuera del texto original.

92 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

94 Informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo denominado “Observatorio de la OIT: El COVID 19 y el mundo del trabajo”, del 27 de mayo de 2020. Ver, Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 6.

95 Informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo denominado “Observatorio de la OIT: El COVID 19 y el mundo del trabajo”, del 29 de mayo de 2020. Ver, Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 6.

96 Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 6.

97 DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Agosto de 2020.

98 Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 6.

99 Ibídem.

100 Intervención del DAPRE del 10 de agosto de 2020, pág. 28.

101 Intervención del DAPRE del 10 de agosto de 2020, pág. 29.

102 “Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus), del 29 de mayo de 2020”. Citado en

la intervención del DAPRE, pág. 10.

103 Sentencia C-171 de 2020.

104 Convenio No. 002 de la OIT sobre el desempleo, aprobado en virtud de la Ley 129 de 1931 y ratificado por Colombia el 20 de marzo de 1933.

105 El seguro de desempleo se dispone igualmente en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

106 Ibídem.

107 Ibídem, arts. 1 y 4.

108 El Fondo de Ahorro y Estabilización fue creado por el artículo 361 de la Constitución y está regulado en la Ley 1530 de 2012. Este fondo “promueve la estabilidad fiscal y macroeconómica a través de los principios de ahorro y estabilización, contribuyendo con la distribución equitativa de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables”. Citada tomada textualmente de la página Web: http://www.irc.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_fae

109 La Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. Es un fondo sin personería jurídica administrado por el MHCP, cuyo objeto principal es “administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales”. Ley 549 de 1999, art. 3.

110 Decreto Legislativo 444 de 2020, artículo 3.

111 Intervención del Ministerio del Trabajo, pág. 13.

112 Decreto Legislativo 801 de 2020, art. 7.

113 Puntualmente, en el artículo 7 se dispone que: “Artículo 7. Abono en producto de depósito. Para la ordenación del gasto a la que se refiere este artículo, el Ministerio del Trabajo tomará como única fuente cierta, la información de personas beneficiarias del auxilio económico a los trabajadores cesantes que para tal efecto remitan las Cajas de Compensación Familiar al Ministerio del Trabajo. // El Ministerio del Trabajo, mediante acto

administrativo, ordenará la ejecución del gasto y giro directo de los recursos, que serán abonados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a las cuentas que certifiquen las Cajas de Compensación Familiar. En dicho acto administrativo se establecerá igualmente el monto de los recursos a transferir a cada corporación.”

114 Aunque el artículo 3 no señala expresamente a los trabajadores independientes, el artículo 2 –que define el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo– sí lo hace. En efecto, la norma en cita establece que aplica a “los trabajadores dependientes e independientes cesantes categoría A y B de los sectores público y privado y a las Cajas de Compensación Familiar”. Énfasis por fuera del texto original.

115 Decreto Legislativo 801 de 2020, artículo 10.

116 *Ibídem*, art. 11.

117 *Ibídem*.

118 *Ibídem*, art. 8.

119 Copia auténtica del Decreto Legislativo 801 de 2020 fue remitido a la Corte Constitucional por la Secretaría Jurídica del DAPRE. Folios 18-21.

120 El Decreto 801 de 2020 fue expedido el 4 de junio de este año y publicado en el Diario oficial 51.335 del mismo día, por lo que su expedición se realizó en el lapso de 30 días de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

121 En efecto, la Secretaría Jurídica del DAPRE lo envió a el 5 de junio de 2020, esto es, al día hábil siguiente de su expedición. Sobre el particular, el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991, en el inciso 1°, dispone que: “El Gobierno nacional enviará a la Corte, al día siguiente de su expedición, copia auténtica del texto de los decretos legislativos que dicte en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, para que aquélla decida definitivamente sobre la constitucionalidad de ellos”.

122 Precisamente, la Ley 137 de 1994, en el artículo 16, establece que: “De acuerdo con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4° del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviara al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, una comunicación en que de aviso a los Estados Partes de los tratados citados, de la declaratoria del estado de excepción, y de los motivos que condujeron a ella. Los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos, deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades. Igual comunicación deberá enviarse cuando sea levantado el estado de excepción.” Énfasis por fuera del texto original.

123 Decreto 637 de 2020, pág. 4.

124 Intervención del DAPRE, pág. 29.

125 Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 10.

126 Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 8.

127 Ibídem, pág. 8.

128 Ibídem.

129 Ibídem.

130 Ibídem, pág. 9.

131 Ibídem, pág. 9.

132 Ibídem, pág. 10.

133 Decreto Legislativo 770 de 2020, pág. 10.

134 Ibídem, pág. 9.

136 El artículo 19 de la Ley 1636 de 2013 creó el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC). Este será “administrado por las Cajas de Compensación Familiar y [su] objeto será financiar el Mecanismo de Protección al Cesante y las acciones que de este se desprendan con el fin de proteger de los riesgos producidos por las

fluctuaciones en los ingresos, que, en periodos de desempleo, enfrentan los trabajadores y que facilite la adecuada reinserción de los desempleados en el mercado laboral”.

137 Intervención de Asocajas, pág. 12.

138 Ibídem.

139 Sentencia C-324 de 2020.

140 La norma en cita dispone que: “Artículo 6. Beneficios relacionados con Mecanismo de Protección al Cesante. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y hasta donde permita la disponibilidad de recursos, los trabajadores o independientes cotizantes categoría A y B, cesantes, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante un (1) año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco (5) años, recibirán, además de los beneficios contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres (3) mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses. // Parágrafo. El aspirante a este beneficio deberá diligenciar ante la Caja de Compensación Familiar a la que se encuentre afiliado, la solicitud pertinente para poder aspirar a obtener el beneficio de que trata el presente artículo. // La Superintendencia de Subsidio Familiar impartirá instrucciones inmediatas a las Cajas de Compensación Familiar para que la solicitud, aprobación y pago de este beneficio se efectúe por medios virtuales, en razón a la emergencia declarada.”

141 Intervención de Asocajas, pág. 12.

142 Ibídem.

143 Código Sustantivo del Trabajo, art. 249.

144 Sentencia T-008 de 2015.

145 Ley 1636 de 2013, art. 3.

146 Decreto 582 de 2016, art. 3.

147 Decreto Legislativo 488 de 2020, art. 6. Dicha norma fue declarada condicionalmente exequible mediante sentencia C-171 de 2020, bajo el entendido de que la expresión “[h]asta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica implica que las medidas allí establecidas permanecerán hasta la culminación de la emergencia sanitaria y, si se precisara de un término más allá de ese momento, las autoridades administrativas del trabajo (inspectores de trabajo) deberán certificar la permanencia de las circunstancias que dieron origen a la excepción, habilitación o autorización otorgada, para poder seguir utilizando las medidas dispuestas en este decreto o hasta tanto el Congreso de la República ejerza sus competencias ordinarias en la materia”.

148 Como se explicó previamente, se trata del Fondo de Mitigación de Emergencias.

149 Decreto Legislativo 553 de 2020, art. 3.

150 Decreto Legislativo 770 de 2020, art. 2.

151 Ibídem, parágrafo 3 del artículo 2.

152 Decreto Legislativo 770 de 2020, pág. 12.

153 Intervención del DAPRE, pág. 32.

154 Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 10.

155 C.S.T art. 256.

156 Énfasis por fuera del texto original.

157 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, y en vigor desde el 3 de enero de 1976.

158 Decreto Legislativo 444 de 2020, art. 2.

159 Este último requisito según lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Legislativo 801 de 2020, previamente examinado.

160 Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 10.

161 Ibídem, pág. 9.

162 Ibídem.

163 Ibídem.

164 Ibídem.

165 Decreto Legislativo 637, pág. 11.

166 Decreto Legislativo 801 de 2020, pág. 8.

167 Ibídem.

168 Ibídem, pág. 9.

169 Intervención del DAPRE, pág. 32.

170 Ibídem.

172 Sentencia C-571 de 2017. Énfasis por fuera del texto original.

173 Según cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas objeto de medición fue de 47,1 % para el trimestre julio-septiembre 2020.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_jul20_sep20.pdf

174 La norma en cita, en el aparte pertinente, dispone que: “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. (...)”.

175 Intervención del Procurador General de la Nación, pág. 26.

176 Énfasis por fuera del texto original.

177 Sentencia C-818 de 2010. Esta providencia ha sido reiterada en varias oportunidades, como se destaca en las Sentencias C-250 de 2012 y C-743 de 2015.

178 Sentencia C-093 de 2001.

179 Cabe aclarar que la jurisprudencia ha desarrollado este juicio a partir de tres niveles de intensidad: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado en el examen de un asunto sometido a revisión, este Tribunal ha fijado una regla y varios criterios. Como se advirtió en la sentencia C-104 de 2016, la regla consiste en reconocer que al momento de ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Este test ha sido aplicado en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecia prima facie una amenaza frente al derecho sometido a controversia. La aplicación de un test estricto, como la más significativa excepción a la regla, tiene aplicación cuando está de por medio el uso de un criterio sospechoso, a los cuales alude el artículo 13 de la Constitución, o cuando la medida recae en personas que están en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenecen a grupos marginados o discriminados. También se ha utilizado cuando la diferenciación afecta de manera grave, prima facie, el goce de un derecho fundamental. Este test ha sido categorizado como el más exigente, ya que busca establecer si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado, conducente y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto aspecto de análisis, referente a si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. Entre los extremos del test leve y del test estricto, se ha identificado el test intermedio, que se aplica por este Tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental, cuando existe un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia económica o en aquellos casos en que la medida podría resultar potencialmente discriminatoria en relación con alguno de los sujetos comparados, lo que incluye el uso de las acciones afirmativas. Este test examina que el fin sea legítimo e importante, porque promueve intereses públicos valorados por la

Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar ese fin.

180 *Ibíd.*, art. 11.

181 *Ibíd.*

182 Intervención del DAPRE, pág. 28.

183 Intervención del DAPRE del 10 de agosto de 2020, pág. 28.

184 Intervención del DAPRE, pág. 28.

185 Así, por ejemplo, en la sentencia C-332 de 2000, la Corte declaró la exequibilidad de una norma que prohíbe que los incentivos, premios o beneficios que las instituciones financieras ofertan para promover su actividad, sean trasladados en sus costos a los ahorradores del sistema, imponiendo su total gratuidad. Para este Tribunal, dicha prohibición lejos de constituir un desconocimiento de la libertad económica, es el reflejo “de los límites que a los derechos económicos imponen la protección del interés general, la prevalencia del bien común y el deber para las autoridades de proteger los intereses de los consumidores (...)”. Para esta Corporación “(...) no es constitucionalmente de recibo, aducir el derecho a la propiedad privada, la libre iniciativa privada, la libertad económica, la libertad de empresa y el derecho a la libre competencia económica como si se tratase de barreras infranqueables que pudiesen impedir la eficaz protección del interés público mediante la adopción de medidas que salvaguarden los intereses de los usuarios de los servicios financieros (...), pues, ciertamente, el que las empresas financieras y aseguradoras gocen de la posición dominante, puede propiciar desequilibrios que las autoridades deben precaver, en cumplimiento del deber de prevenir abusos que puedan afectarlos, de hacer efectiva la prevalencia del interés público, de salvaguardar los consumidores y de construir un orden justo. (...) [Así] y (...) de manera consonante con los anteriores [planteamientos], en el inciso final del artículo 334 se señaló que “la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

186 El artículo 63 de la Constitución dispone que: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio

arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Énfasis no original.

187 Expresamente, en la sentencia C-1064 de 2003 se manifestó que: “Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuáles son ‘los demás bienes’ que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro (...). Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo.” Énfasis del texto original.

188 Así se advierte en la sentencia C-216 de 2020, en la que se declaró ajustada a la Constitución la exención al gravamen de movimientos financieros que realicen las entidades sin ánimo de lucro, pertenecientes al Régimen Tributario Especial. Y la sentencia C-292 de 2020, en la que se dispuso la constitucionalidad de la exención al IVA de los insumos médicos durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria.

189 Al respecto, se encuentran la sentencia C-174 de 2020 (sobre el programa de ingreso solidario) C-200 de 2020 (sobre medidas de fortalecimiento al FNG) y C-217 de 2020 (sobre el apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración).

190 Incluso, para efectos de asegurar la operatividad en la entrega del auxilio económico se expidió el pasado 1° de septiembre la Resolución 1566 de 2020 del Ministerio de Trabajo.

191 Ibídem, art. 8.

192 Intervención del DAPRE, pág. 28.

193 Ibídem, pág. 42.

194 CP art. 15.

195 Sentencia C-094 de 2020.

196 Énfasis por fuera del texto original.

197 Énfasis por fuera del texto original.

198 Intervención del DAPRE, pág. 42.

199 El ciudadano Luis Fernando Roa Holguín.

201 Ley 1561 de 2012, art. 4.

202 El fenómeno de la vigencia aparece regulado en los artículos 52 y 53 de la Ley 4ª de 1913 en los siguientes términos: “Artículo 52. La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada. // La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.” “Artículo 53. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes. // 1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado. // 2. Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de alguno o algunos municipios con la capital, y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los correos.” Énfasis por fuera del texto original.

{p}