

Sentencia C-700/15

SUSPENSION DE NORMA QUE NO PERMITE EN EPOCA ELECTORAL LA INCLUSION DE POBLACION EN EL PROGRAMA MAS FAMILIAS EN ACCION Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN LA POBLACION AFECTADA POR LA CRISIS HUMANITARIA EN LA FRONTERA COLOMBO VENEZOLANA-Constituyen medidas que cumplen con los requisitos constitucionales propios del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Expedición en virtud del Estado de Emergencia Económica y Social

DECRETO LEGISLATIVO-Levantamiento de restricciones legales para incluir en registros de datos de programas sociales a personas afectadas por situación en frontera con Venezuela

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Focalización y priorización del gasto público social

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Inscripción durante periodo electoral a programa de asistencia Más Familias en Acción

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Mitigación de situación crítica mediante intervención de programas de superación de pobreza extrema

ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Límites materiales, formales y temporales al ejercicio de las facultades del Presidente/ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Figuras de excepción/ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-

## Características comunes

LEY ESTATUTARIA DE ESTADOS DE EXCEPCION-Principios que guían tanto la declaratoria como las medidas adoptadas

ESTADOS DE EXCEPCION-Principio de necesidad/ESTADOS DE EXCEPCION-Principio de proporcionalidad/ESTADOS DE EXCEPCION-Principio de temporalidad/ESTADOS DE EXCEPCION-Principio de legalidad/ESTADOS DE EXCEPCION-Principio de proclamación o declaración pública

ESTADOS DE EXCEPCION-Principio de intangibilidad de derechos/ESTADOS DE EXCEPCION-Prohibición general de generar discriminación alguna/PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD DE DERECHOS EN ESTADOS DE EXCEPCION-Vías en que se origina extensión

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Justificación/ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Características específicas

CONTROL FRENTE A ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Facultad rigurosa del Congreso

ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Control constitucional

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Cumplimiento del requisitos de formales

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Inexistencia de irregularidad sustancial al aparecer firma de directora del Departamento Administrativo de Prosperidad Social/PRINCIPIO DE COMPETENCIA FUNCIONAL-Firma de directora del Departamento Administrativo de Prosperidad Social en decreto legislativo es opcional más no obligatoria

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS

AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Encabezado no es de tal entidad que obligue declarar inconstitucional la norma/PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Expedición de Decreto Legislativo 1771 de 2015 por Presidente de la República

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Cumplimiento del requisito de motivación

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Requisitos materiales

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Contenido

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Juicio de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Juicio de motivación o incompatibilidad

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE RESTRICCIONES LEGALES PARA INCLUIR PERSONAS AFECTADAS POR SITUACION EN FRONTERA CON VENEZUELA EN REGISTROS DE DATOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y FOCALIZACION Y PRIORIZACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL-Prohibición de discriminación

Referencia: expediente RE-211

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1771 de 2015, “Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población”.

Magistrada ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, quien la preside, Miriam Ávila Roldán, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio del 8 de septiembre de 2015, remitió a la Presidencia de esta Corporación copia auténtica del Decreto Legislativo 1771 del 7 de septiembre de 2015, “Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población”.

Por reparto de la Sala Plena de esta Corporación, el asunto ingresó al Despacho el 17 de septiembre del presente año, para el trámite de rigor. Ese mismo día, la magistrada sustanciadora avocó conocimiento del mismo y ordenó darle el trámite previsto en los artículo 36 y 38 del Decreto 2067 de 1991.

## II. LA NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto del Decreto Legislativo 1771 de 2015, “Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población”, tal y como aparece publicado en el Diario Oficial N° 49.628 del 7 de septiembre de 2015:

“DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

DE LA PROSPERIDAD SOCIAL

“Decreto 1771 de 2015

(septiembre 7)

Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, en desarrollo del Decreto número 1770 de 7 de septiembre de 2015, y

CONSIDERANDO:

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

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

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

Que mediante Decreto número 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación que se viene presentado en la frontera colombo-venezolana, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho decreto se señaló expresamente que para mitigar las consecuencias derivadas de la deportación, repatriación, expulsión y retorno de personas a Colombia desde Venezuela “resulta necesario levantar ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas”.

Que la población objeto de deportación, repatriación, expulsión o retorno a Colombia desde Venezuela, en su gran mayoría son personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que presentan graves carencias en materia de ingresos, salud y educación.

Que el programa Más Familias en Acción, regulado por la Ley 1532 de 2012, constituye una herramienta efectiva para la superación de la pobreza y la formación de capital humano de las familias beneficiarias, mediante la entrega de una transferencia monetaria directa condicionada, que complementa los ingresos del hogar, estimulando el acceso a la oferta de salud y educación de los menores de 18 años.

Que el parágrafo 3° del artículo 10 ibídem establece que “no se podrán hacer afiliaciones al programa de familias en acción durante 90 días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción”, razón por la cual, en la actualidad no es posible hacer afiliaciones al programa Más Familias en Acción, debido a las elecciones de autoridades

locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, ediles y miembros de Juntas Administradoras Locales), prevista para el próximo 25 de octubre de 2015.

Que por lo anterior se hace necesario levantar esta prohibición en los municipios en los que se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el propósito de proceder a la inscripción al programa de Más Familias en Acción, a aquellas familias que cumplan con los requisitos para ser beneficiarias del mismo y cuyos integrantes hayan sido deportados, repatriados, expulsados o hayan retornado a Colombia desde Venezuela a raíz de la crisis que busca superarse con la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, dispone que el Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la focalización de los servicios sociales y la aplicación del gasto social.

Que mediante el documento Conpes número 117 de 2008 se dispuso la actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales, que contempla particularmente el diseño e implementación de la tercera versión del sistema de identificación para potenciales beneficiarios sociales de los programas sociales – Sisbén III y en una de sus recomendaciones señaló expresamente “Mantener el instrumento Sisbén como sistema para la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales”.

Que dada la coyuntura en la que se encuentran las personas deportadas, expulsadas y repatriadas o que han retornado de Venezuela no es posible focalizar el gasto social para adelantar este acompañamiento con base en el Sisbén III, toda vez que dichas personas, al haber sido residentes en dicho Estado, no han sido registrados en este instrumento el cual, adicionalmente, por la configuración técnica contenida en la ficha de clasificación socioeconómica elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, incluye variables de la vivienda que no se pueden detectar respecto a esta población que se encuentra en lugares especiales de alojamiento.

Que en este sentido se hace necesario focalizar el gasto social para atender a los colombianos deportados, expulsados, repatriados o que han retornado de Venezuela, en

consideración a su situación de vulnerabilidad y pobreza extrema.

Por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Inscripciones en periodo electoral a Más Familias en Acción. Autorízase la inscripción de los hogares cuyos miembros hayan sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado a Colombia desde Venezuela como consecuencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes, al programa Más Familias en Acción durante los noventa (90) días previos a realización de las elecciones de autoridades locales en los municipios en los que se decretó dicha emergencia, siempre y cuando estén en situación de pobreza y vulnerabilidad, según criterios establecidos por el DPS, y se integren con menores de 18 años de edad.

Artículo 2°. Adiciónase el siguiente párrafo transitorio al artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007:

“Párrafo transitorio. Los colombianos que fueron deportados, expulsados, repatriados y retornados de Venezuela como consecuencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, serán focalizados como población en pobreza extrema y en consecuencia el gasto social se priorizará a la atención a esta población, a través de un modelo de acompañamiento temporal y particular que les permita acceder a la oferta de servicios pública y privada”.

Artículo 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 7 de septiembre de 2015.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Ministro del Interior, encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Yesid Reyes Alvarado.

El Ministro de Defensa Nacional,

Luis Carlos Villegas Echeverri.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Aurelio Iragorri Valencia.

El Ministro de Salud y Protección Social,

Alejandro Gaviria Uribe.

El Ministro de Trabajo,

Luis Eduardo Garzón.

El Ministro de Minas y Energía,

Tomás González Estrada.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

Cecilia Álvarez-Correa Glen.

Gina Parody D'Echeona.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

Gabriel Vallejo López.

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Luis Felipe Henao Cardona.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

David Luna Sánchez.

La Ministra de Transporte,

Natalia Abello Vives.

La Ministra de Cultura,

Mariana Garcés Córdoba.

La Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social,

Tatiana Orozco de la Cruz".

### III. INTERVENCIONES

En auto del 22 de septiembre de 2015, el Despacho de la magistrada sustanciadora, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 244 de la Constitución, comunicó del inicio del proceso al Presidente de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Salud y de la Protección Social, al Ministerio de Educación Nacional y a la Dirección del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Mediante oficio del primero de octubre de 2015, la Secretaria General de la Corte

Constitucional le informó al Despacho que, vencido el término de fijación en lista, solo se recibió un escrito de la doctora Cristina Pardo Schlesinger, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República. A continuación, se presenta un resumen del mencionado memorial.

#### Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, intervino en el proceso de la referencia solicitando la EXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 1771 de 2015. En primer lugar, indicó que la norma es constitucional ya que cumple con las exigencias generales consagradas en la Constitución, la ley estatutaria de los estados de excepción y la jurisprudencia constitucional sobre la materia. Así, manifestó que el decreto cumple con los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya que: (i) fue expedido por el Presidente de la República, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales; (ii) cuenta con la firma de todos los ministros del gabinete presidencial; (iii) se encuentra debidamente motivado; y (iv) fue dictado durante el límite temporal establecido en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015; y (v) fue oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

Por otra parte, la señora Secretaria Jurídica consideró que la norma también observa cabalmente todos los requisitos materiales exigidos, tanto por la ley estatutaria de los estados de excepción como por las sentencias de esta Corporación, para los decretos de esta naturaleza. En primer lugar, frente a la exigencia de conexidad estrecha, recordó que la jurisprudencia del Tribunal ha precisado que se deben cumplir dos niveles, uno externo y uno interno, para satisfacer dicho requerimiento. Con respecto a la conexidad externa, que se refiere a la correspondencia entre los hechos invocados por el decreto examinado y aquellos invocados en el que declaró el Estado de Emergencia, la interviniente esgrimió que en este último se incluyó un acápite completo que da cuenta de la crisis humanitaria, social y económica en la zona de frontera como consecuencia de las deportaciones, repatriaciones y expulsiones masivas llevadas a cabo por el Gobierno de Venezuela. Igualmente, indicó que el Decreto 1771 de 2015 señaló en su parte motiva que “la población objeto de deportación, repatriación, expulsión o retorno a Colombia desde Venezuela, en su gran mayoría son personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que presentan graves carencias en materia de ingresos, salud y educación”[1].

De igual manera, el Decreto 1770 de 2015, mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social, explicó de manera expresa que muchas de las personas que regresaron y siguen retornando al país lo hacen dejando atrás todas sus pertenencias, por lo que arriban escasamente provistos con elementos de primera necesidad. Así, en dicho decreto, se advirtió que era necesario levantar algunas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de ciudadanos en programas asistenciales y sociales del Estado. Por todo lo anterior, concluye la interviniente, el Decreto 1771 de 2015 cumple con el requisito de conexidad externa, en tanto que materializa las medidas anunciadas en la declaratoria del Estado de Emergencia para mitigar los efectos humanitarios de la crisis en la frontera colombo-venezolana.

Respecto de la conexidad interna, referida a la relación entre la motivación propia del Decreto 1771 de 2015 y las medidas adoptadas en su articulado, la secretaria jurídica explicó que existe interdependencia entre la motivación del decreto legislativo, los hechos que justifican su expedición y las medidas adoptadas, toda vez que hay un eje común entre estos tres elementos, esto es, la existencia de una situación humanitaria grave e inesperada en los municipios fronterizos. Esto, a su vez, constituye la razón principal para eliminar temporalmente barreras de tipo legal que permitan mitigar el impacto causado por la mencionada crisis.

En lo que concierne a la finalidad directa y específica de las medidas adoptadas, en tanto que sean acciones que se dirijan a impedir la extensión de los efectos de la violación de los derechos fundamentales de los habitantes de la frontera, la intervención sostuvo que el articulado fue diseñado con el fin de crear condiciones especiales que le permitan al Estado ofrecer una atención inmediata y que permita focalizar el gasto social de manera eficiente. Frente al requisito de la necesidad, el documento mencionó la realidad fáctica de la frontera que hace indispensable disponer de los instrumentos sociales para mejorar la situación de las familias deportadas al tener la capacidad pública de incluirlas en los programas de acompañamiento social y económico del Gobierno Nacional[2]. Por otro lado, existe una necesidad jurídica que justifica las medidas y que se explica por la existencia de una restricción legal vigente que impide el uso de programas de subsidio y focalización del gasto en periodos electorales. Así, el artículo 10.3 de la Ley 1532 de 2010[3] impide que se realice cualquier registro en el programa Más Familias en Acción durante los 90 días anteriores a cualquier contienda electoral. Ante esta reserva normativa, resultó

indispensable levantar dicha veda debido a que la crisis coincidió temporalmente por las elecciones de autoridades locales que se realizaron el 25 de octubre del 2015 en el país.

Igualmente, para la Presidencia, las medidas adoptadas resultan idóneas para alcanzar la finalidad señalada toda vez que la adopción de acciones provisionales para ofrecer albergue, alimentación y atención en salud resultan insuficientes para mitigar integralmente los efectos nocivos de la crisis fronteriza. Para eso, es necesario acudir a una política de protección social estructurada bajo el enfoque del Manejo Social del Riesgo (MSR) que entiende que dicho peligro es el resultado de un conjunto de hechos inciertos de origen natural o antropológico que afectan el bienestar y calidad de vida de las personas. Así, el Manejo Social del Riesgo establece que no todos los ciudadanos o comunidades poseen la misma capacidad para enfrentar los riesgos y que existen poblaciones con mayor nivel de vulnerabilidad para enfrentar eventos inesperados. En ese sentido, es necesario entender la obligación de protección del Estado como las intervenciones públicas que busquen acompañar de manera general y permanente a los hogares en riesgo y que buscan, especialmente, asistir a los más vulnerables. En ese contexto, el programa Más Familias en Acción brinda un complemento a las familias más pobres y vulnerables con menores de edad que entrega incentivos en salud y educación y ofrece un completo proceso de acompañamiento especial e individual que les permite acceder a la oferta especial de las entidades estatales.

Por último, la Presidencia también concluyó en su escrito que las medidas resultan ajustadas al juicio de proporcionalidad que debe realizarse para examinar los decretos legislativos. Por un lado, a pesar de que la restricción contenida en la Ley 1532 de 2010 es adecuada en tanto busca evitar la indebida utilización de los bienes y recursos públicos para efectos proselitistas, su levantamiento en el marco del Estado de Emergencia se encuentra justificada por la grave situación de vulnerabilidad de las personas deportadas, expulsadas, repatriadas o retornadas desde Venezuela. De igual forma, la excepción a la restricción legal se encuentra debidamente limitada de manera temporal y espacial ya que su único fin es conjurar la crisis en la frontera colombo-venezolana. Igualmente, ninguna de las medidas adoptadas por el Decreto 1771 de 2015 limita los derechos fundamentales de las personas ya que, por el contrario, aumenta la protección de los mismos pues pretende establecer un soporte legal que permita incluir a las víctimas de las expulsiones en los programas sociales del Estado. Por otra parte, la norma no establece medidas gravosas para las personas

naturales o jurídicas ya que su articulado solo se refiere al levantamiento de una prohibición legal para el ingreso a Más Familias en Acción y a la modificación temporal de los criterios para establecer los beneficiarios de los recursos de los distintos subsidios y ayudas públicas administradas por el Gobierno Nacional.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Concepto No. 5979, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 14 de octubre de 2015, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que declare EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 1771 de 2015 por motivos de trámite, pero señala que es INCONSTITUCIONAL que el referido decreto se encuentre suscrito por la Directora del Departamento de Prosperidad Social y que dicha entidad aparezca como coautora del mismo. Igualmente, solicitó que el artículo primero de la norma sea declarado EXEQUIBLE DE MANERA CONDICIONADA, bajo el entendido de que la expresión “de las elecciones de autoridades locales” se refiere exclusivamente a las elecciones que se realizaron el 25 de octubre de 2015.

Para empezar, en cuanto a los requisitos de forma, el Ministerio Público señaló en primer lugar que el decreto cuenta con la firma de todos los Ministros del Despacho y que en el mismo se señalan en debida forma las razones y las causas que condujeron a su expedición. Sin embargo, el Procurador llamó la atención sobre el hecho de que la norma fue refrendada también por la señora Tatiana Orozco de la Cruz, directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En su opinión, esto resulta problemático ya que el artículo 215 de la Constitución Política[4] atribuye exclusivamente al Presidente de la República la facultad de expedir los Decretos Legislativos. Así, “dicha designación orgánica específica implica que la validez de los Decretos con fuerza no requieren la firma del Director de Departamento Administrativo”[5]. Sin embargo, advirtió también que conforme al principio de instrumentalidad de las formas, la adición de la mencionada funcionaria no implica una violación de los requisitos mínimos de validez formal del Decreto 1771 de 2015. Por esta razón, le solicitó a la Corte excluir dicha firma sin declarar la inconstitucionalidad de la norma.

Igualmente, para la Vista Fiscal resulta inconstitucional que el referido Departamento Administrativo aparezca en el encabezado de la norma ya que la competencia para

expedirlos resulta ser un asunto exclusivo del Presidente de la República. Ahora bien, el memorial advirtió que se puede tratar de un posible yerro de redacción o vicio de técnica por parte del legislador extraordinario que puede ser subsanado por la Corte sin que esto provoque la inconstitucionalidad del decreto.

En cuanto a los requisitos materiales de constitucionalidad, el Procurador General los da por cumplidos ya que las medidas introducidas por el decreto guardan una relación directa con la crisis humanitaria en la frontera. En ese sentido, la situación requiere de la adopción de acciones asistenciales focalizadas a los ciudadanos que han sufrido de la vulneración de sus derechos fundamentales. Sin embargo, el Ministerio Público considera que las medidas adoptadas pueden llegar a tener un carácter permanente por lo que es necesario evaluar “si su vigencia temporal es proporcional a la necesidad y los hechos que deben atenderse o si, por el contrario (...) podría llegar a generar efectos inconstitucionales a largo plazo”[6]. De esta manera, el artículo primero de la norma solo sería constitucional si se encuentra limitada claramente en el tiempo y en el espacio ya que de lo contrario dejaría de existir la conexión directa entre la medida y los hechos que dieron origen al Estado de Emergencia. Así, el Procurador señaló que el mencionado artículo “aunque se encuentra perfectamente circunscrito en cuanto al espacio de aplicación, y a las personas a las que podría aplicarse, simultáneamente carece de una correcta limitación temporal, lo cual genera una inconstitucionalidad que debe subsanarse con un condicionamiento”[7]. Por esta razón, le solicitó al Tribunal declarar que la excepción a la restricción del registro a los programas asistenciales solo aplicará para el periodo de 90 días anteriores a las elecciones locales que se realizaron el 25 de octubre de 2015.

Finalmente, frente al artículo 2, la Vista Fiscal consideró que la medida resulta acorde con la Carta, toda vez que tiene por objeto permitir que las personas que han sufrido los hechos que dieron origen al Estado de Emergencia Económica y Social puedan ser declaradas oportunamente en situación de extrema pobreza. Con ello, se logra focalizar de manera eficaz los recursos de asistencia social del Estado y, como quiera que los efectos de la crisis son de naturaleza humanitaria, existe una plena correspondencia entre el artículo y la realidad fáctica de la crisis.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

## Competencia

1.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política, y con los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados en desarrollo de las facultades propias de los Estados de Emergencia Económica y Social.

## Asunto bajo revisión y problema jurídico

2.- En virtud del Estado de Emergencia Económica y Social el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 1771 de 2015 “por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población”. Como parte de sus competencias constitucionales, la Sala Plena de la Corte Constitucional pasa a continuación a realizar el control oficioso de constitucionalidad sobre la mencionada norma.

La Presidencia de la República, a través de su Secretaria Jurídica, y el Ministerio Público sostuvieron que el decreto es exequible. Sin embargo, para la Vista Fiscal es necesario realizar algunas precisiones sobre el contenido del mismo. En primer lugar, solicitan que el Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad de su encabezado y de la presencia, en el apartado de firmas, de la rúbrica de la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En efecto, para el Procurador, el hecho de que el Decreto Legislativo esté titulado con el nombre de dicha entidad, y que su directora suscriba la norma junto a los demás ministros, vulnera la competencia exclusiva, consagrada en el artículo 215 de la Constitución, que tiene el Presidente de la República para decretar estos Estados de Emergencia y los decretos posteriores que lo desarrollan. Igualmente, sostiene que el artículo primero debe ser condicionado bajo el entendido que la excepción ahí contemplada solo se aplica para las elecciones locales que se celebraron el pasado 25 de octubre de 2015.

3.- De conformidad con lo anterior la Corte debe establecer si el Decreto Legislativo 1771 de 2015 cumple con los requisitos formales y materiales, señalados por la Constitución, la ley estatutaria de estados de excepción y la jurisprudencia, y por lo tanto si su articulado se

ajusta a la Constitución o no. Para abordar este problema jurídico, primero se presentará un resumen de los elementos generales de los Estados de Emergencia Económica y Social. En segundo lugar, la Sala reiterará cuáles son los requisitos materiales y formales que deben cumplir los Decretos Legislativos y examinará si la norma examinada los cumple a cabalidad. Finalmente, a manera de conclusión, verificará si el decreto se ajusta o no a la Constitución.

Elementos generales de los Estados de Emergencia Económica y Social. Reiteración de jurisprudencia.

4.- El Constituyente de 1991, como respuesta al uso excesivo y autoritario de la figura de Estado de Sitio durante la vigencia del régimen constitucional de 1886, introdujo varios límites materiales, formales y temporales al ejercicio de las facultades del Presidente al momento de decretar y desarrollar los Estados de Excepción contemplados en la Carta. En primer lugar, la Constitución establece tres figuras de excepción: (i) la guerra exterior[8]; (ii) la conmoción interior[9]; y (iii) la emergencia económica, social y ecológica. Como lo recordó la sentencia C-911 de 2010[10], la misma Constitución señaló que estos estados de emergencia tienen varias características comunes: (i) su declaratoria se encuentra en cabeza del Gobierno en pleno; (ii) en algunos casos es admisible la limitación de algunos derechos fundamentales pero en ningún caso podrán suspenderse de manera absoluta; (iii) su regulación es objeto de reserva de ley estatutaria; (iv) las medidas que se adopten bajo su vigencia deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos; (v) su declaración no puede interrumpir bajo ninguna circunstancia el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (vi) el Presidente y los ministros son responsables cuando se hubiere declarado uno de estos estados de excepción sin haberse cumplido con los presupuestos fácticos contemplados en la Constitución. Así mismo, todos los funcionarios públicos son responsables por el ejercicio abusivo de las facultades extraordinarias concedidas; (vii) la declaratoria del estado de emergencia debe estar plenamente motivada, por lo que se debe expresar con claridad la relación de causalidad entre los hechos que causaron la perturbación, la razones que justifican su declaración y las medidas legislativas que se implementan para mitigar la situación; y (viii) todos los decretos, tanto el de declaratoria como los que posteriormente desarrollan el estado de excepción, están sometidos a un control constitucional automático por parte de la Corte Constitucional y a un control político por parte del Congreso de la República.

5.- Por su parte, y como ya lo ha advertido este Tribunal en numerosas oportunidades[11], la Ley 137 de 1994 (o Ley Estatutaria de los Estados de Excepción) estableció los principios[12] que guían tanto la declaratoria como todas aquellas medidas que sean adoptadas en el desarrollo de los estados de excepción. En primer lugar, el principio de necesidad, contemplado en el artículo 11 de esa ley[13] y referido por la jurisprudencia constitucional en varias oportunidades[14], se refiere a la exigencia de que la situación que da origen a la declaratoria de un estado de excepción sea de tal gravedad que justifique otorgarle al Presidente facultades excepcionales para conjurar el momento de crisis. En ese sentido, el mencionado artículo prevé que esos decretos deben contener las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para enfrentar una situación grave e inesperada como la que justifica la declaratoria de excepcionalidad.

6.- En segundo lugar, la Ley incorpora el principio de proporcionalidad[15] al exigir que todas las medidas adoptadas durante los estados de excepción deban guardar una relación proporcional con los hechos que buscan conjurar. Lo anterior, como lo ha recordado la jurisprudencia de la Corte[16], quiere decir que toda medida de excepción debe ser proporcional a la situación que la justifica en lo que se refiere a la gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación de la misma. En otras palabras, pueden existir casos en donde, aunque la declaratoria se encuentre plenamente justificada las medidas que la desarrolla, no sean idóneas para afrontar la emergencia, razón por la cual es necesario verificar si cada decreto legislativo se justifica en términos de la proporcionalidad de la medida adoptada.

7.- Por su parte, en tercer lugar, el principio de temporalidad apunta a que toda medida de excepción debe tener una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación. Por lo tanto, tanto la Constitución como la Ley Estatutaria, prohíben expresamente la permanencia indefinida de las medidas. En el caso de los Estados de Emergencia Económica y Social, el ya citado artículo 215 de la Carta, impone una restricción a la vigencia de las medidas extraordinarias por un tiempo de treinta (30) días, prorrogable siempre que no exceda en total los noventa (90) días.

9.- Con respecto al principio de proclamación o de declaración pública, la Corte en anteriores oportunidades ha reiterado[19] que se refiere a la necesidad que tiene el Estado de manifestar expresamente las razones que fundamentan su decisión, esto es, las circunstancias que motivan la amenaza social, pública y extraordinaria. En particular, este

principio se concreta en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994, que dispone que al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción el Gobierno deberá enviar 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. El mismo procedimiento se debe surtir con los decretos legislativos que desarrollen dicho estado de emergencia y que limiten el ejercicio de derechos, los cuales deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades, así como el decreto que levante el estado de excepción.

10.- Por último, el principio de intangibilidad de derechos recogido en el artículo 4º de la Ley 137 de 1994, consagra que en los estados de excepción no podrán suspenderse las garantías democráticas asociadas al ejercicio del derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada; la prohibición de la tortura o de los tratos o penales crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho al habeas corpus. Igualmente, prevé que no podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De la misma manera, el artículo 14 de la Ley Estatuaria[20] señala que las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden generar o entrañar discriminación alguna. Esta prohibición general implica que las medidas que desarrollan los estados de emergencia no pueden establecer diferenciaciones fundadas en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

De la misma manera, la sentencia C-135 de 2009[21], recordó que esta lista de derechos con especial plus de protección en los estados de excepción no es taxativa y que su protección puede ser extendida por tres vías: (i) cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos involucra la protección de los referidos en la ley y los tratados internacionales; (ii) en virtud de la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de

excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión; y (iii) la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción hace que, en particular, los recursos de amparo y de habeas corpus, se encuentren protegidos.

11.- Ahora bien, como ya se advirtió en esta providencia, el Estado de Emergencia Social y Económica encuentra su justificación en el artículo 215 de la Constitución Política. De una lectura integral del mismo, se puede deducir que existen tres características específicas de este tipo de Estados de Excepción, adicionales a las descritas en el párrafo anterior: (i) su declaración está asociada a hechos que perturben o amenacen en forma grave o inminente el orden económico, social y ecológico del país; (ii) tanto el decreto que lo declare, como los que posteriormente lo desarrollen, deben ser expedidos únicamente por el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros; y (iii) están sujetos a un límite temporal explícito de treinta días, prorrogables por un periodo máximo de 90 días.

Igualmente, la misma Constitución le otorgó al Congreso rigurosas facultades de control frente a los Estados de Emergencia Económica y Social. Así, el Gobierno está en la obligación de enviar un informe debidamente motivado al Congreso para que éste, durante un periodo de treinta (30) días prorrogables, lo examine y se pronuncie expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas. De la misma manera, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, el Congreso podrá derogar, modificar o adicionar los decretos expedidos durante la vigencia de dicho Estado de Excepción en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Ejecutivo. Cuando se trata de cuestiones que son iniciativa de sus miembros, el Legislador ordinario podrá ejercer estas atribuciones en cualquier momento. Incluso, estas facultades le permiten al Congreso reunirse por derecho propio para realizar el mencionado escrutinio lo que demuestra que el Constituyente quiso otorgarle un poder de control sustancial como límite a la capacidad del Presidente para expedir normas bajo las facultades extraordinarias que el Estado de Emergencia Social le otorga.

12.- En definitiva, esta recapitulación jurisprudencial permite recoger las principales características y limitaciones de los Estados de Excepción en general y de los Estados de Emergencia Social y Económica en particular. A partir de los mismos, este Tribunal ha

desarrollado un estricto método que a continuación pasará a aplicarse para el control automático del Decreto Legislativo 1771 de 2015.

#### Control constitucional a los Estados de Emergencia Económica y Social

13.- El mencionado artículo 215 de la Constitución contempla la posibilidad de que el Presidente de la República, ante hechos que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan una grave calamidad pública, declare -con la firma de todos los Ministros que forman parte de su Gabinete- el Estado de Emergencia por periodos de hasta treinta (30) días en cada caso que, sumados, no excedan los noventa (90) días calendario. Por su parte, en materia de control constitucional de los decretos que desarrollan estos Estados de Excepción, el artículo 241 le otorga la competencia oficiosa a este Tribunal para evaluar la exequibilidad de las normas que se han promulgado bajo las facultades extraordinarias y excepcionales que estos decretos legislativos le otorgan al Poder Ejecutivo.

Este control, como lo ha recordado varias veces este Tribunal[22], incluye el estudio de los aspectos formales asociados al acto de expedición del decreto y el análisis material y sustancial de su contenido. A continuación, entonces, la Sala procederá a resumir cada uno de esos criterios y corroborar si la norma examinada observa sus contenidos.

#### Requisitos de forma

14.- Como ya se advirtió, la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional señalan de manera clara, reiterada y consistente[23], que los decretos que desarrollan los estados de excepción deben cumplir cuatro requisitos de forma. A continuación, la Sala describirá cada uno de ellos y analizará si el Decreto Legislativo 1771 de 2015 los cumple.

#### Requisito de conexidad

15.- El requisito de conexidad, exige que por un lado el decreto legislativo haya sido dictado en desarrollo del decreto de declaratoria del Estado de Excepción y, por otro, que exista una conexidad temática entre la motivación propia de la norma y las medidas adoptadas por el mismo. En primer lugar, la Corte observa que el decreto examinado fue expedido por el

Presidente de la República “en desarrollo del Decreto número 1770 de 7 de septiembre de 2015”. Y, en segundo lugar, sus consideraciones expresan que la nueva normativa tiene como finalidad adoptar medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos producidos por la deportación, repatriación, expulsión y retorno de personas desde Venezuela, aspecto que originó la expedición del Decreto 1770 de 2015.

Con respecto al requisito de conexidad temática, o interna, la Corte observa que se cumple a cabalidad la relación entre la motivación del decreto legislativo y su articulado. Así, es claro que en la motivación de la norma -así como en el que decreta el Estado de Emergencia- se señala que una de las consecuencias de la crisis que se debe conjurar prontamente es la atención prioritaria para los ciudadanos deportados y expulsados que, en su mayoría, se encuentran en una extrema situación de vulnerabilidad que se concreta en graves carencias en materia de ingresos, salud y educación. Por lo tanto, para la Sala no hay duda de que el articulado introduce medidas extraordinarias para focalizar de manera eficiente y oportuna el gasto social en favor de esta población.

#### Requisito temporal

16.- La Constitución señala que los decretos que desarrollan el Estado de Excepción deben ser expedidos dentro del término de vigencia señalado por el que lo declaró. En este caso, se puede comprobar de manera palmaria que la fecha de expedición del decreto examinado -7 de septiembre de 2015- coincide con el día en que se decretó el Estado de Emergencia a través del Decreto Legislativo 1770 de 2015. Igualmente, se puede observar que las medidas adoptadas en el decreto no trascienden el periodo de vigencia del Estado de Emergencia decretado. Por un lado, la primera medida se refiere a las elecciones locales y regionales que ocurrieron en octubre de 2015 y no existe mención alguna que permita entender que la medida se hará extensiva a cualquier proceso electoral que se realice por fuera de la emergencia. Por otro lado, la segunda medida incorpora un parágrafo a la ley 1176 de 2007 que tiene explícitamente el carácter de transitorio por lo que se entiende claramente que el mismo solo tiene una vigencia igual al del Estado de Excepción. Por lo tanto, sin necesidad de realizar un examen profundo, resulta evidente que la norma se expidió dentro de la vigencia de treinta (30) días contemplados en el decreto declaratorio[24] así como que los efectos de la misma no trascienden dicho periodo.

## Requisito de firmas

17.- La Constitución expresamente señala que los decretos que declaran un estado de excepción y los que lo desarrollan posteriormente, deben contar con la firma del Presidente y de todos sus ministros. En este caso, la Sala observa que en la copia original del Decreto Legislativo 1771 de 2015[25] que la Presidencia de la República envió a la Corporación reposan tanto la firma del Presidente como de sus ministros, con excepción de la señora Ministra de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en su intervención, la Secretaria Jurídica de la Presidencia envió una copia del Decreto 1767 de 2015[26] mediante el cual se le otorgó una comisión de servicios en el exterior a la mencionada ministra, que coincidió con la fecha de promulgación del Decreto. En el mismo, se encargó de las funciones de su despacho al Ministro del Interior, quién en uso de sus facultades legales y constitucionales, rubricó su firma en el espacio correspondiente al de la ministra. Luego, es claro que el requisito exigido por la Constitución se cumplió.

Ahora bien, de acuerdo a lo observado por el Ministerio Público, la firma de la directora del Departamento Administrativo de Prosperidad Social también aparece en la norma analizada. Para la Vista Fiscal, la Corte se debe pronunciar sobre la constitucionalidad o no de esta circunstancia ya que advierte que, de acuerdo al mandato de la Carta, solo el Presidente y sus ministros deben suscribir los decretos legislativos. Sin embargo, la Corte no encuentra una irregularidad sustancial en este hecho por tres razones en particular. En primer lugar, la firma de la mencionada funcionaria no reemplaza o sustituye la firma de uno de los miembros del gabinete ministerial por lo que no se observa en dicha actuación una intención deliberada con el fin de omitir el requisito formal señalado por el artículo 215 de la Constitución. En segundo término, aunque si bien dicho artículo se refiere exclusivamente al Presidente y sus ministros, la Sala considera que debe ser interpretado de manera sistemática a partir de lo dispuesto por el artículo 115 de la Carta[27] que expresamente define al Gobierno Nacional como el conjunto formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos. De esta manera, siempre y cuando no se busque reemplazar o sustituir a un ministro, es plenamente válido que los directores de los departamentos administrativos suscriban los decretos legislativos. Por último, la Corte encuentra razonable, atendiendo al principio de competencia funcional, que la firma de la mencionada funcionaria aparezca, de manera opcional más no obligatoria, en la norma dado que su articulado se refiere a programas de

asistencia social que, como el programa denominado Más familias en acción, son competencia exclusiva de la entidad que dirige.

18.- Igualmente, la Sala considera que la objeción presentada por el Ministerio Público respecto del encabezado del decreto legislativo tampoco es de tal entidad que obligue a declarar parcialmente inconstitucional la norma. En efecto, pese a que el encabezado del decreto diga Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, una lectura integral del mismo muestra que, de manera clara, irrefutable y expresa, fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y bajo el desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social decretado mediante el Decreto Legislativo 1770 de 2015. Por lo tanto, no hay lugar a dudas -como lo sugiere el Procurador- que la promulgación de la norma correspondió al Jefe de Estado. Simplemente, y atendiendo a un criterio de especialización ya que el articulado se refiere a programas que dirige el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social como ya se indicó, se incluye en el encabezado a dicha entidad. Advertir que por eso, se debe realizar un pronunciamiento sustancial sobre la exequibilidad del decreto es innecesario toda vez que, bajo el principio de la instrumentalidad de las formas, se entiende sin discusión que fue el Presidente de la República quien expidió el Decreto Legislativo 1771 de 2015.

#### Debida motivación

19.- Finalmente, la Sala considera que el decreto evaluado cumple cabalmente con el requisito de motivación. Las consideraciones introducidas por el decreto explican de manera contundente el problema humanitario que afrontan los ciudadanos que se ubican en la frontera. En ese sentido, el documento explica la necesidad de levantar la prohibición contenida en el artículo 10.3 de la Ley 1532 de 2012 y así, modificar transitoriamente los criterios para la determinación, identificación y selección de los programas de asistencia social, ya que es necesario atender de manera prioritaria a los habitantes de esta región que se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad por el desplazamiento que han sufrido debido a las decisiones de las autoridades venezolanas.

En definitiva, el Tribunal encuentra que el Decreto Legislativo 1771 de 2015 cumple los requisitos formales señalados por la Constitución, la ley estatutaria de estados de excepción y la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, ahora procederá a realizar el

examen de los elementos materiales que también se deben verificar en el análisis de constitucionalidad de este tipo de normas.

#### Requisitos materiales

20.- En primer lugar, es importante precisar que la Corte Constitucional, en sentencia C-670 de 2015[28], declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 1770 de 2015, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y en desarrollo del cual se expidió el decreto que ahora se revisa. En tal medida, la Sala procederá a realizar el examen sustancial de la norma, según los criterios decantados por la Constitución, la ya citada ley estatutaria de los estados de excepción y la jurisprudencia de esta Corporación[29].

21.- Como lo recordó recientemente la sentencia C-672 de 2015[30], al declarar la exequibilidad del Decreto 1774 de 2015, que también se expidió en desarrollo del mismo Estado de Emergencia, el primer criterio de validez constitucional de los decretos dictados en ejercicio de las facultades excepcionales se refiere a la necesidad de que su contenido no infrinja en modo alguno la Constitución o los parámetros fijados la Ley 137 de 1994 y los tratados internacionales aplicables a los Estados de Excepción. En segundo lugar, 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. Así, resulta indispensable que el contenido de los decretos que desarrollan los Estados de Excepción superen varios juicios a partir de los cuales se demuestra si entre los hechos y las medidas adoptadas existe, como se explicó anteriormente, conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, además de que se observe la prohibición general de no discriminación.

#### Contenido del decreto

22.- Con el propósito de aplicar dichos juicios, es importante examinar y resumir el contenido de las dos normas que componen el articulado del Decreto Legislativo 1771 de 2015. La primera de ellas, se refiere a la inscripción durante el periodo electoral al programa de asistencia Más Familias en Acción. En particular, el artículo autoriza que se levante la restricción que fijó la Ley 1532 de 2012 para actualizar la base de beneficiarios

de dicho programa durante los noventa (90) días anteriores a la realización a cualquier elección popular. A su vez, el segundo artículo incorpora un párrafo transitorio al artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, referido a las normas de focalización del gasto social que dispone que los colombianos deportados, expulsados, repatriados o retornados de Venezuela, como consecuencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, serán considerados población en pobreza extrema para efectos de la priorización de la asistencia social a través de un modelo que les permita acceder de manera oportuna a los diferentes servicios del Estado. En resumen, el Decreto Legislativo 1771 de 2015 introduce: (i) una excepción a la prohibición general de registro al programa Más familias en acción durante la época pre-electoral; y (ii) una medida que permite, a través de la caracterización como población en extrema pobreza, focalizar de manera prioritaria el gasto social para los ciudadanos que se han visto afectados por la situación humanitaria en la frontera colombo-venezolana.

Ahora bien, explicado el contenido general de las medidas, la Sala abordará ahora los diferentes juicios materiales señalados, en particular por la Ley 137 de 1994, para determinar si el Decreto Legislativo 1771 de 2015 no infringe el ordenamiento constitucional e incorpora medidas que, efectivamente, están dirigidas a enfrentar y mitigar los hechos gravosos que constituyen la emergencia declarada en el estado de excepción.

#### Juicio de conexidad

23.- En este juicio, se requiere comprobar que las medidas adoptadas apuntan de manera exclusiva a la crisis humanitaria derivada de la situación fronteriza. Para la Sala, dicho examen se supera ya que se logra constatar que una de las consecuencias derivadas de la deportación y expulsión masiva de ciudadanos colombianos desde Venezuela es la exposición de estas personas a situaciones de enorme vulnerabilidad y volatilidad social que hacen necesario que se levanten ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro en programas asistenciales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados para la rápida focalización y priorización del gasto social. Como se resumió en el acápite anterior, los artículos de la norma buscan precisamente ofrecer herramientas para que el Gobierno Nacional pueda mitigar la

situación crítica de esta población mediante la intervención oportuna de los programas de superación de pobreza, especialmente aquellas políticas de incentivos que, como Más Familias en Acción, ofrecen un apoyo económico a todas aquellas familias con menores de edad para garantizar su alimentación saludable, desarrollo integral y permanencia en el sistema escolar.

24.- En el mismo sentido, la Sala encuentra que los dos artículos del Decreto 1771 de 2015 tienen como única finalidad contribuir a la solución específica de un hecho puntual que hace parte de la crisis general que trata de conjugar el Gobierno Nacional mediante el estado de excepción. En ese sentido, las normas buscan ofrecer una atención social integral a las personas desplazadas en la frontera por decisiones ajenas al Estado colombiano. Así, es notorio que la crisis humanitaria se expresa a través de la demanda de servicios sociales que permitan de manera temporal garantizar el acceso a la población de servicios esenciales como la educación y la salud. Con todo, queda claro que el decreto busca ofrecer dos herramientas puntuales a los funcionarios públicos que atienden la situación para distribuir de manera eficiente y rápida la ayuda social necesaria para paliar las necesidades de los colombianos en la zona de la frontera colombo-venezolana.

#### Juicio de necesidad

25.- En tercer lugar, es indispensable corroborar si el Gobierno Nacional logró acreditar el estado de urgencia manifiesta que explique la necesidad de tomar medidas extraordinarias como las aquí observadas. En primer lugar, el requisito de necesidad se encuentra justificado en la parte motiva del Decreto Legislativo 1771 de 2015, como quiera que explica cómo las normas vigentes sobre la inscripción en el programa Más familias en acción, especialmente teniendo en cuenta la coincidencia temporal entre la emergencia y el periodo electoral correspondiente a las elecciones locales del 25 de octubre del 2015, y los criterios actuales de focalización del gasto social, constituyen barreras administrativas en el marco de la crisis fronteriza. En este caso concreto, la limitación contenida en la Ley 1532 de 2012 y la rigidez de criterios de la Ley 1176 de 2007, constituyen ataduras para que el Gobierno Nacional pueda ofrecer un servicio de atención humanitaria pronta, de calidad y eficaz. Adicional a esto, y a partir de la información aportada por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, para el Tribunal es claro que la magnitud de la tragedia humanitaria -que se resume con la información resumida en la nota a pie de página dos-

hace que sea indispensable tomar medidas que garanticen una robusta red de servicios sociales para una población que se encuentra, en un periodo de tiempo corto e inesperado, ante una angustiosa situación donde sus derechos fundamentales se encuentran en riesgo grave. Por estas razones, para la Sala es claro que el articulado adoptado en el decreto examinado cumple con el requisito de necesidad.

#### Juicio de proporcionalidad

26.- En este juicio, se debe examinar si existe un balance proporcional entre la gravedad de los problemas y las medidas de excepción adoptadas como una solución. Para eso, se debe sopesar las ventajas que se obtienen con dichas acciones frente a los costos que generan. Así, en el presente caso se tiene que los artículos del decreto ofrecen un beneficio incuestionable para una masa poblacional considerable que se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad. Por su parte, como costo se puede considerar tanto el riesgo de utilización de recursos públicos con fines electorales, como el aumento de la carga presupuestal que debe asumir el Estado para poder incorporar a estos ciudadanos a los programas asistenciales. Sin embargo, la medida objeto de estudio no implica un riesgo desproporcionado, por dos razones. La primera, porque la correcta utilización de los recursos públicos está sometida a la inspección y vigilancia de los órganos de control competentes, la cual debe ser especialmente cuidadosa cuando se trata de preservar el adecuado destino de recursos públicos dirigidos a la población vulnerable. Y, la segunda, por cuanto la medida adoptada no supone un grave detrimento del erario público, pues bajo el principio constitucional de solidaridad, es factible concluir que ante una situación de emergencia el gasto social del Estado deba aumentar para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Además, estas medidas no suponen una carga a los demás beneficiarios de dicho programa, puesto que la inclusión de la población de la frontera no desplaza o elimina su derecho a acceder a la misma atención.

Por otra parte, en este punto también es necesario evaluar la última objeción presentada por el Ministerio Público en su concepto presentado a la Corte como parte del examen de constitucionalidad que se realiza. La Sala recuerda que para la Vista Fiscal, es necesario realizar un condicionamiento al artículo primero del decreto toda vez que su redacción permite entender, según el Procurador General, que la excepción a la restricción de la inscripción durante la época electoral se extiende a otros certámenes democráticos que no

correspondan a los celebrados el 25 de octubre del 2015. Sin duda, una medida de esta naturaleza sería claramente desproporcionada ya que no solo excedería los límites temporales establecidos constitucionalmente a los estados de emergencia, sino que también fomentaría fenómenos de clientelismo y corrupción. Sin embargo, este argumento no es de recibo para la Sala ya que, de una lectura estructural de la norma junto a la vigencia fijada por el transcrito artículo primero del Decreto 1770 de 2015, es claro que la misma solo tienen una vigencia general de treinta (30) días calendario por lo que la excepción a dicha limitación se refiere exclusivamente a las elecciones que acaban de transcurrir y que coinciden con el periodo de emergencia económica.

#### Juicio de motivación o incompatibilidad

27.- Para la Sala, el decreto señala con precisión las razones por las que se considera que las normas de la Ley 1152 de 2012 y la Ley 1176 de 2007 son barreras administrativas que no permiten ofrecer una solución integral y rápida a la necesidad de atención social de los ciudadanos deportados o expulsados. Para la Corte, resulta claro que la limitación temporal de inscripción en el programa Más Familias en acción y la modificación de criterios generales de focalización del gasto social, son razonables en tiempos de normalidad. Sin embargo, ante una emergencia como la de la frontera colombo-venezolana, estas restricciones se convierten en un obstáculo insalvable en la medida en que impiden una actuación humanitaria prioritaria que le ofrezca a los ciudadanos una solución, así sea temporal, a sus demandas legítimas de asistencia social.

#### Prohibición de discriminación

28.- Por último, a partir de un meticuloso examen de las disposiciones que integran el Decreto 1771 de 2015, la Sala encuentra que su contenido cumple con la prohibición de discriminación del citado artículo 14 de la Ley 137 de 1994. En particular, la norma no introduce ningún criterio sospechoso que discrimine a los ciudadanos repatriados por su género, raza, origen familiar, orientación sexual o identidad de género. Además, la norma simplemente amplía las facultades que tiene el Gobierno Nacional para inscribir a las personas en el programa Más Familias en acción y focaliza el gasto a través de la identificación de la población en situación de pobreza extrema. De igual manera, la normativa objeto de control no crea una diferenciación entre el conjunto de personas

retornadas y el resto de la población que ya es beneficiaria de estas políticas o que es susceptible de hacerlo. Por el contrario, los artículos extraordinarios expanden la oferta de servicios del Estado a una población que de manera evidente se enfrenta a una situación grave y urgente.

## Conclusión

29.- Una vez examinado el Decreto 1771 de 2015, tanto en sus aspectos formales como en su contenido, encuentra la Corte que se ajusta a los requisitos constitucionales propios de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Por tal razón, y tras comprobar que: (i) la normativa guarda conexidad con la declaratoria de la emergencia y con la motivación propia, (ii) las medidas adoptadas buscan de manera certera conjurar un aspecto de la crisis que derivó en el estado de excepción, (iii) existe una adecuada y completa motivación que explican las mismas, (iv) éstas resultan proporcionales y, (v) no vulneran la prohibición de discriminación; esta Corporación lo declarará exequible.

## VII. DECISIÓN

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

## RESUELVE

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (e)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELET CHALJUB

Magistrado

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VCTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (folio 25; cuaderno único).

[2] En este punto, el documento presentado por la Presidencia de la República, ofrece algunas cifras que ayudan a comprender la realidad de la zona. Así, entre el 21 de agosto de 2015 y el 6 de septiembre del mismo año, fueron deportados, expulsados o repatriados a Colombia 1,443 ciudadanos (folio 29; cuaderno único).

[3] Ley 1532 de 2010. Artículo 10.3. “No se podrán hacer afiliaciones al programa en Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de

cualquier circunscripción. Con excepción de las familias desplazadas”.

[4] Constitución Política. Artículo 215. “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 el Presidente, con la firma de todos los ministros, 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”.

[5] Concepto del Procurador General de la Nación (folio 135; cuaderno único).

[6] Ibídem; folio 140.

[7] Ibídem; folio 141.

[8] Constitución Política. Artículo 212. “El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad”.

[9] Constitución Política. Artículo 213. “En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República”.

[10] Corte Constitucional. Sentencia C-911 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[11] Ver, entre otras, sentencias C-179 de 2004; C-802 de 2002; y C-226 de 2011.

[12] Ley 137 de 1994. Artículo 9. Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere

esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

[13] Ley 137 de 1994. Artículo 11. Necesidad. “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”.

[14] Ver, entre otras, sentencias C-940 de 2002 y C-1024 de 2002;

[15] Ley 137 de 1994. Artículo 13. Proporcionalidad. “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar”.

[16] Ver, entre otras, sentencias C-136 de 2009 y C-219 de 2011.

[17] Ley 137 de 1994. Artículo 7. 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”.

[18] Ver, entre otras, sentencias C-200 de 2002 y C-070 de 2009.

[19] Ver, entre otras, sentencias C-136 de 2009 y C-219 de 2011.

[20] Ley 137 de 1994. 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. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil. La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas

adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomara medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa”.

[21] Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2009. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

[22] Ver, entre otras, sentencia C-218 de 2011 y C-243 de 2011.

[23] Ver, entre otras, sentencias C-300 de 1994; C-446 de 1995; C-122 de 1997; y C-070 de 2009

[24] Decreto Legislativo 1770 de 2015. Artículo 1º. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

[25] Copia original del Decreto Legislativo 1771 de 2015 (folios 1 a 5; cuaderno único).

[26] Copia original del Decreto 1767 de 2015 (folio 121; cuaderno único).

[27] Constitución Política. Artículo 115. “El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno”.

[28] Corte Constitucional. Sentencia C-670 de 2015. Magistrada Ponente: María Victoria Calle

Correa.

[29] Ver, entre otras, sentencia C-802 de 2002 y C-216 de 2011.

[30] Corte Constitucional. Sentencia C-672 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.