

Sentencia C-724/15

DESTINACION DE RECURSOS PARA PROMOVER EMPLEABILIDAD Y MEJORAR CONDICIONES DE VIDA DE POBLACION AFECTADA POR DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Cumplimiento de requisitos formales

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos constitucionales

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad para decretar estados de excepción en circunstancias excepcionales y medidas que los desarrollen

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetro de validez constitucional/NORMA ESTATUTARIA Y ORGANICA-Conforman el bloque de constitucionalidad en sentido lato

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Criterios de conexidad y especificidad

LEY ESTATUTARIA DE ESTADOS DE EXCEPCION-Constitucionalidad de Decretos legislativos está supeditada al cumplimiento de principios

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Límites establecidos por norma estatutaria

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Acatamiento de las disposiciones de derecho internacional

DESTINACION DE RECURSOS PARA PROMOVER EMPLEABILIDAD Y MEJORAR CONDICIONES DE VIDA DE POBLACION AFECTADA POR DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Contenido material

DESTINACION DE RECURSOS PARA PROMOVER EMPLEABILIDAD Y MEJORAR CONDICIONES DE VIDA DE POBLACION AFECTADA POR DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA,

SOCIAL Y ECOLOGICA EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Juicio de conexidad externa e interna

DESTINACION DE RECURSOS PARA PROMOVER EMPLEABILIDAD Y MEJORAR CONDICIONES DE VIDA DE POBLACION AFECTADA POR DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Juicio de finalidad

DESTINACION DE RECURSOS PARA PROMOVER EMPLEABILIDAD Y MEJORAR CONDICIONES DE VIDA DE POBLACION AFECTADA POR DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Juicio de necesidad

DESTINACION DE RECURSOS PARA PROMOVER EMPLEABILIDAD Y MEJORAR CONDICIONES DE VIDA DE POBLACION AFECTADA POR DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Medida de carácter temporal o transitorio

DESTINACION DE RECURSOS PARA PROMOVER EMPLEABILIDAD Y MEJORAR CONDICIONES DE VIDA DE POBLACION AFECTADA POR DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Juicio de proporcionalidad

DESTINACION DE RECURSOS PARA PROMOVER EMPLEABILIDAD Y MEJORAR CONDICIONES DE VIDA DE POBLACION AFECTADA POR DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Disposiciones son compatibles con las condiciones de motivación de incompatibilidad y vigencia del Estado de Derecho

Referencia: expediente RE-219

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1821 de 2015 “Por el cual se amplía la destinación de unos recursos para promover la empleabilidad y para mejorar las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica”

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República, mediante Decreto Legislativo 1770 del 7 de septiembre de 2015 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en un grupo de municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela.

En desarrollo de la anterior norma de excepción, el Presidente de la República, con la firma de los ministros, expidió el Decreto Legislativo 1821 del 15 de septiembre de 2015 “Por el cual se amplía la destinación de unos recursos para promover la empleabilidad y para mejorar las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica”.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 241-7 de la Carta Política, corresponde a la Corte Constitucional decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los Decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

II. LA NORMA DEMANDADA

El texto de la norma objeto de análisis, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 49.636 del quince (15) de septiembre de 2015, es el siguiente:

“MINISTERIO DEL TRABAJO DECRETO

“Por el cual se amplía la destinación de unos recursos para promover la empleabilidad y para mejorar las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria 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 del Decreto 1770 de 2015, y

Que mediante Decreto 1770 de septiembre 7 de 2015, el Presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de la Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, el Molino, San Juan del César, Fonseca, Barrancas, Albanía, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el Departamento de la Guajira; Manaure – Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguana y Curumaní en el Departamento del César; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Area 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 de Vichada, e Inirida en el Departamento de Guanía, por el término de treinta (3) (sic) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución, corresponde al Gobierno Nacional, en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis.

Que con esa finalidad y en aras de dinamizar la economía en las zonas afectadas, se hace necesario impulsar programas de desarrollo empresarial que permitan la creación de nuevas empresas y la activación de las existentes.

Que, además, según los últimos datos de la Unidad de Gestión del Riesgo más de 13.000 personas han retornado al territorio nacional como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y se presume que una gran parte se ubicarán en el zona de frontera, por lo que es necesario generar nuevas fuentes de empleo en dicha zona, que permitan vincular a estas personas al mercado laboral.

Que así mismo el cierre de la frontera ha significado la suspensión de la actividad económica de un gran número de personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo.

Que la Ley 1607 de 2012, en su artículo 20, creó el impuesto sobre la renta para la equidad - CREE, a partir del 1º de enero de 2013, como el aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, al beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social en los términos previstos en la citada ley.

Que el párrafo transitorio del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012 estableció inicialmente que para los períodos gravables 2013 y 2014 el punto adicional de que trataba el párrafo transitorio del artículo 23 de la citada ley se distribuiría así: 40% para financiar las instituciones de educación superior públicas, 30% para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud y 30% para la inversión social en el sector agropecuario.

Que posteriormente en el año 2014, mediante el artículo 72 de la Ley 1739 de 2014 esta disposición transitoria fue modificada eliminando la destinación del 30% del punto adicional al sector agropecuario.

Que en el año 2015 se apropiaron a la Unidad de Servicios Público de Empleo recursos sobrantes del 30% del punto adicional para el sector agropecuario recaudados en las vigencias 2013 y 2014 por concepto de CREE.

Que con el fin de aliviar la presión sobre el empleo generada en la zona de frontera con Venezuela, se hace necesario permitir que el 30% del punto adicional del Impuesto sobre la renta para la equidad CREE, inicialmente destinado a la inversión social en el sector agropecuario, pueda ser invertido por la Unidad de Servicios Público de Empleo para promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

Que a su vez, la Ley 1636 de 2013 y el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 establecen la destinación que puede dársele a los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) que administran las Cajas de Compensación

Familiar.

Que es necesario ampliar la destinación de los recursos del FOSFEC con el fin de otorgar apoyos económicos a un plan de vida integral a la población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación presentada en el territorio venezolano que les permita su inserción en el mercado laboral, así como a aquellas personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo, que por el cierre de la frontera han quedado cesantes.

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-393/07 se refirió a los límites del Legislador en lo referido a su facultad de destinar recursos del subsidio familiar que administran las cajas de compensación familiar para la atención de personas que no han estado afiliadas a una caja dentro de un plazo determinado.

Al respecto la Corte indicó: “el primer límite lo constituye el campo de aplicación de los recursos. Puesto que esos medios están destinados a prestar el servicio público de la seguridad social, no es admisible que el Congreso de la República los destine a fines que no formen parte de política social, ya que ello podría desvirtuar “el propósito básico de la prestación social”.

Por otra parte, la decisión del Legislador tiene que ser también razonable. Es decir, la medida que determina la destinación los recursos debe estar dirigida a cumplir con una finalidad constitucional importante y medio empleado debe ser idóneo y proporcionado con dicha finalidad.”

Que la población a las que se destinarán recursos se encuentra en condiciones económicas muy precarias, así como la asistencia que se brindará a la misma con cargo a los recursos de las cajas corresponde precisamente a servicios de asistencia social para garantizar su inserción en el mercado laboral.

DECRETA

Artículo 1. Recursos para el desarrollo de programas de empleo temporal. Para los municipios que se encuentren cobijados por la declaratoria de Emergencia Económica

definida en Decreto 1770 de 2015 las entidades que estén adelantando programas o proyectos financiados con los recursos del 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad CREE para los años 2013 y 2014, destinados a la inversión social del sector agropecuario, podrán, con cargo a estos recursos, desarrollar actividades para promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural afectada la declaratoria de emergencia.

Artículo 2. Utilización de los recursos del FOSFEC para promover empleo, como herramienta para la estabilización la población nacional afectada. Los recursos del FOSFEC, creado por el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013, podrán ser utilizados para financiar programas de promoción del empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa y reconocimiento de bonos de alimentación, bonos para recreación y transporte para la población afectada en el territorio cobijado por la Declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015.

El Ministerio del Trabajo definirá directrices para la orientación de estos recursos y podrá, de acuerdo con las necesidades identificadas en el territorio, destinar recursos de otras Cajas de Compensación Familiar para el desarrollo de dichos programas.

Artículo 3. Población beneficiaria. La población que busque beneficiarse con las medidas contenidas en el Decreto deberá estar debidamente identificada como población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015 de acuerdo con los registros que se establezcan para el efecto por las autoridades competentes.

La población residente en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicada habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo, que busque beneficiarse de las medidas contenidas en el presente Decreto, igualmente debe estar en los registros que para el efecto lleven las autoridades competentes.

PUBLÍQUESE, y CÚMPLASE”

III. INTERVENCIONES

Mediante Auto del veintidós (22) de septiembre de 2015, el Magistrado Sustanciador avocó

conocimiento del asunto de la referencia y ofició a los Ministerios de Trabajo, y de Hacienda y Crédito Público para que, dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, expresaran a la Corte los argumentos que sustentaran, en su criterio, la constitucionalidad del Decreto Legislativo objeto de análisis. Además de la información solicitada, se dispuso que los Ministerios oficiados debían presentar a la Corte los estudios que fundamentaran, en su criterio, la constitucionalidad de la normativa sub examine.

En la misma providencia se determinó que luego de calificadas dichas pruebas, se fijara el proceso en lista en la Secretaría General de la Corte, por el término de cinco (5) días, con el fin de garantizar la participación ciudadana en el trámite de constitucionalidad. De manera simultánea se invitó a participar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar - Asocajas-, para que rindieran concepto técnico sobre la norma objeto de control.

Igualmente se ordenó que vencido el término de fijación en lista se corriera traslado del presente proceso al Procurador General de la Nación, por el término de diez (10) días, con el fin de que rindiera concepto sobre la constitucionalidad de la disposición a analizar.

Tanto en el trámite probatorio como en la fijación en lista, fueron allegadas a la Corte las siguientes intervenciones:

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio presentó a la Corte escrito en el que defiende la exequibilidad del Decreto Legislativo sujeto a examen.

1.1 Menciona que el artículo 215 de la Constitución Política establece los presupuestos para la declaratoria del estado de emergencia. A partir de este precepto superior se identifican los presupuestos formales y sustanciales que deben cumplir los Decretos proferidos en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia y que la Corte Constitucional ha desarrollado.

1.2 Al realizar el examen formal del Decreto 1821 de 2015, concluye que cumple en forma

estricta todos los requerimientos constitucionales y jurisprudenciales fijados para la expedición de Decretos con fuerza de ley en el marco de un estado de emergencia:

(i) El Decreto 1821 de 2015 se dictó en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1770 de 2015 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en partes del territorio nacional debido a la crisis presentada en la frontera colombo-venezolana; (ii) se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (iii) en su parte motiva se explica las razones por las cuales destinar recursos para el desarrollo de programas de empleo temporal y la utilización de recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC- para promover el empleo y estabilización de la población afectada con el fin de conjurar la emergencia declarada en el Decreto 1770 de 2015; y (iv) fue expedido el 15 de septiembre de 2015, es decir, dentro del término de los (30) días de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarado por el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015.

1.3 Posteriormente, realiza el examen material del Decreto 1821 de 2015, pronunciándose sobre (i) la conexidad; (ii) finalidad; (iii) necesidad; (iv) motivación de incompatibilidad; y (v) proporcionalidad.

Así, afirma que en lo que hace a los requerimientos de orden sustancial o material: (i) sí existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo Decreto y las causas de la perturbación y amenaza que justificaron la declaratoria del estado de emergencia (juicio de conexidad); (ii) cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (juicio de finalidad); (iii) en el Decreto legislativo se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y el que éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria de Estado de Emergencia (juicio de necesidad); (iv) las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) las disposiciones suspendidas son compatibles con el Estado constitucional de Derecho (juicio de incompatibilidad).

Señala que en las consideraciones que sustentan la expedición del referido Decreto, el cierre de la frontera ha significado la suspensión de la actividad económica de un gran número de personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo.

Adicionalmente, resalta que el ingreso masivo de compatriotas provenientes de Venezuela generaría un incremento en las cifras de desempleo en informalidad sin contar otros aspectos que afectan a esta población (vg. vivienda, alimentación etc.)

De esta forma, encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto 1821 de 2015 se encuentran encaminadas a permitir el uso de recursos provenientes del 30% del punto adicional del recaudo sobre la renta para la equidad CREE para las vigencias 2013 y 2014, con el fin de promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de la población afectada por la emergencia. Así mismo, también se autoriza el uso de recursos del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante – FOSFEC- para financiar programas de promoción del empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa y reconocimiento de bonos de alimentación, recreación y transporte de la población afectada.

Evidencia que estas medidas guardan una relación directa y específica con las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción, puesto que el cierre de la frontera y el ingreso masivo de compatriotas genera graves efectos económicos y sociales que deben ser atendidos con medidas extraordinarias. Observa cómo por esta situación se ve limitado el comercio entre los dos países lo que dificulta el desarrollo normal de muchas actividades económicas desempeñadas en la región, sumada a la desocupación a que se ven enfrentados quienes han retornado al país sin contar con una fuente de ingreso.

Concluye por tanto, que las medidas adoptadas en el Decreto 1821 de 2015 se ajustan a las disposiciones consagradas en la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia de esta Corporación.

2. Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 1821 de 2015.

2.1 En su intervención, la Secretaría Jurídica de Presidencia realiza un examen formal del Decreto, para concluir que cumple en forma estricta todos los requerimientos que el bloque de constitucionalidad, la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional establecen para su expedición:

(i) En cuanto a la firma menciona que de conformidad con el artículo 215 Superior, el Decreto bajo análisis se encuentra debidamente suscrito por el Presidente y todos los Ministros del Despacho, a excepción del Ministro del Trabajo, a quien le había sido concedido un periodo de vacaciones para la fecha de adopción de la emergencia. El Decreto fue firmado por el Viceministro de Relaciones Laborales y de Inspección, encargado de las funciones del Despacho del Ministro.

(iii) En relación con la oportunidad, indica que el Decreto 1821 de 2015 fue expedido en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado por el Decreto 1770 de 2015.

(iv) Acerca de la publicación y envío para revisión constitucional, señala que fue publicado en el Diario Oficial No. 49.636 del 15 de septiembre de 2015 y remitido en la misma fecha para revisión por parte de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 CP.

(v) En cuanto a la ausencia de limitación de derechos, pone de presente que en la medida en que el Decreto 1821 de 2015 no limita el ejercicio de ningún derecho, no procede dar cumplimiento al artículo 16 de la Ley 137 de 1994, según el cual los Decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos deberán ser puestos en conocimiento del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas ONU y del Secretario General de la Organización de Estados Americanos OEA.

2.2 En segundo término describe las medidas adoptadas por el Decreto, las cuales apuntan a establecer condiciones de flexibilidad presupuestal para posibilitar la puesta en marcha –en condiciones de excepcional celeridad- de programas orientados al fomento y promoción del empleo para la población focalizada, esto es, aquella previamente identificada como población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada, en los términos previstos en el Decreto 1770 de 2015, o la población residente en los municipios cobijados por la declaración de emergencia que se dedica habitualmente al comercio o al transporte

transfronterizo, y que esté registrada por las autoridades, según se precisa en el artículo 3 del Decreto 1821 de 2015.

Manifiesta que son dos los ejes principales del Decreto:

(i) Flexibilización presupuestal para la atención de la situación de emergencia en materia de empleo con cargo a los recursos correspondientes al 30% sobre el punto adicional del CREE, en los términos del texto original del párrafo transitorio del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012.

(ii) Flexibilización para la utilización de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC- y sus subcuentas para el desarrollo de acciones para promover el empleo y mejorar la calidad de vida de la población.

Sostiene que los recursos recaudados por concepto del FOSFEC, que para esta vigencia no hayan sido comprometidos, podrían ser utilizados, de manera temporal y en el marco de la emergencia, para los fines definidos en el Decreto 1821 de 2015, para lo cual se tendrá en cuenta la territorialidad de operación de las cajas de compensación familiar, y de conformidad con el principio de solidaridad se faculta al Ministerio de Trabajo para reasignar los recursos no ejecutados entre estas entidades, sin atención a su ubicación.

2.3 En relación con los requisitos materiales de validez constata el cumplimiento de las exigencias decantadas por la jurisprudencia constitucional como la conexidad, finalidad y necesidad, y dentro de este último, el de proporcionalidad.

(i) Sobre la conexidad sostiene que resulta evidente la conexidad entre la naturaleza de las medidas proferidas por medio del Decreto 1821 de 2015 y las circunstancias que llevaron a declarar el estado de emergencia. Lo anterior, por cuanto estas medidas están orientadas a dinamizar la oferta laboral para las personas afectadas por la situación de crisis, para lo que resultaba necesario adoptar acciones para promover el empleo y las condiciones de empleabilidad, la capacitación, la reinducción y orientación laboral y la formalización.

Informa que los recursos resultantes serán destinados a desarrollar programas susceptibles de aplicarse con celeridad y eficiencia en los territorios y poblaciones afectadas, para promover el empleo y las condiciones de empleabilidad, la capacitación, reinducción y

orientación laboral y la formalización.

(ii) Acerca de la finalidad indica que en el marco del Decreto, es claro que los recursos adicionales que se buscan por medio de las disposiciones adoptadas están destinados a contrarrestar los efectos negativos que se han proyectado sobre el mercado laboral, con ocasión del retorno masivo de conciudadanos y el cierre intempestivo y prolongado en la zona de frontera.

Por consiguiente, la relación medio-fin entre las disposiciones del Decreto 1821 de 2015 y los hechos que provocaron la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica se encuentra acreditada.

(iii) En cuanto al requisito de necesidad manifiesta que el impuesto sobre la renta para la equidad -CREE- es una renta con destinación específica, en los términos previstos en el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, en cuanto está destinado a financiar la inversión social, no se encuentra sujeto a la prohibición prevista en el artículo 359 CP.

En consecuencia, afirma que las facultades ordinarias del Gobierno Nacional no resultan suficientes para hacer frente a las condiciones excepcionales de crisis, no solamente para expedir la norma en cuestión, sino también para conseguir prontamente los recursos adicionales necesarios para la implementación de los programas destinados a estimular el mercado laboral.

Por otra parte, el Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC, en los términos de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013, tiene como objeto financiar el Mecanismo de Protección al Cesante y las acciones que de éste se desprendan, con el fin de proteger a los trabajadores de los riesgos producidos por las fluctuaciones en los ingresos que en periodos de desempleo enfrentan y facilitar la adecuada reinserción de los desempleados en el mercado laboral.

Con este marco normativo, se requiere de una disposición de orden legal que posibilite que los recursos de este Fondo -no ejecutados- puedan destinarse para financiar programas de promoción del empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa y reconocimiento de bonos de alimentación, bonos para recreación y transporte para la población definida en el Decreto 1770 de 2015. Considera importante reiterar que la

utilización de remanentes no afectará el adecuado funcionamiento del FOSFEC, ni las iniciativas de programas que con él se financian, de conformidad con lo previsto en la Ley 1636 de 2013.

Concluye que estos mecanismos resultan necesarios, toda vez que su característica es la de servir como medidas de choque para contrarrestar una situación de emergencia imprevista, que no podría ser atendida por el legislador ordinario en condiciones de excepcional celeridad.

(iv) En punto al tema de la proporcionalidad argumenta que las decisiones adoptadas mediante el Decreto 1821 de 2015 no son excesivas, por el contrario, se ajustan al fin previsto y suponen un beneficio directo para los afectados por la crisis.

Reitera que en materia laboral uno de los principales efectos causados por las circunstancias que motivaron la declaratoria de emergencia fue la presión sobre la oferta de trabajo, tanto por las personas deportadas, retornadas o expulsadas, como también por aquellas que perdieron su actividad económica principal, al interrumpirse el tráfico comercial transfronterizo.

La Secretaría de la Presidencia de la República anexa a su intervención los estudios presentados por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda.

3. Ministerio de Trabajo

El Ministerio intervino para solicitar la exequibilidad del Decreto 1821 de 2015, con fundamento en las siguientes consideraciones:

3.1 Sobre la competencia para expedir el Decreto legislativo sostiene que el Decreto 1821 fue expedido con fundamento en el artículo 215 CP, el Decreto 1770 de 2015 y tiene estricta relación con el estado de emergencia declarado.

3.2 Respecto de la finalidad y conexidad de las medidas del Decreto 1821 de 2015 afirma que el Decreto 1821 de 2015 adoptó las siguientes medidas con el fin de conjurar la crisis presentada en la frontera con Venezuela:

(i) Liberación de la restricción de los recursos, destinados para financiar la inversión social

del sector agropecuario (30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE) para que puedan utilizarse en la promoción del empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

(ii) Facultad para utilizar los recursos del Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC- y sus subcuentas para el desarrollo de acciones para promover el empleo y mejorar la calidad de vida de la población, entre otras.

(iii) Adicional a lo anterior, define que la población beneficiaria de las anteriores medidas, deberá estar debidamente identificada como población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada en el marco de la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015.

En este escenario es prioritario para el Gobierno Nacional generar medidas alternativas para promover que esta población afectada por la emergencia pueda contar, a través del mercado de trabajo, con recursos que le permitan su estabilización y la mejora de sus condiciones de vida actuales.

Para desarrollar lo anterior, se requiere contar con (a) programas que promuevan la empleabilidad, en particular que incentiven y generen un enganche laboral a la población, que pueden ser susceptibles de aplicarse con celeridad y eficiencia en los territorios y para las poblaciones afectadas; y (b) recursos para financiar dichas iniciativas.

Concluye que la suma de estos factores, permite que tanto los hogares como los territorios que están cobijados por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica definida en el Decreto 1770 de 2015, cuenten con las herramientas para mitigar y superar los efectos nocivos derivados de este evento.

3.3 En cuanto a la necesidad de las medidas adoptadas sostiene que son indispensables para enfrentar los factores que dieron lugar a declarar el estado de emergencia, puesto que a través de ellas se puede contribuir a la mitigación y superación de la situación que la originó, por las siguientes razones:

(i) Dado el potencial de la población afectada por el evento, el cual demanda oportunidades de trabajo sobre los mercados laborales locales, se hace necesaria una intervención pública para promover la generación de ingresos al interior de los hogares y

para proteger a las economías locales de los efectos del aumento de la participación laboral.

(ii) Estas medidas son imprescindibles puesto que se debe (a) destinar una partida importante de recursos, (b) para este momento del año gran parte de los recursos de las entidades se encuentran comprometidas, (c) una parte de los recursos que están disponibles y que potencialmente podrían utilizar para promover políticas de empleo en las zonas cobijadas por la declaratoria, presentan algunas rigideces en cuanto a su destinación que imposibilitarían su uso.

(iii) En cuanto a la primera medida propuesta por el Decreto existe una inflexibilidad para invertir los recursos apropiados a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, procedentes del 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad - CREE-. De acuerdo al párrafo transitorio del artículo 24 de la ley 1607 de 2012, estos recursos sólo se pueden destinarse a financiar la inversión social del sector agropecuario. Así para poder promover el uso de estos recursos a fin de aliviar la presión sobre el mercado de trabajo generado en las zonas afectadas por el evento, se requiere, levantar temporalmente, esta restricción legal.

(iv) Respecto a la segunda medida, los recursos de los que trata el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC-, creado por el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013 y administrado por las Cajas de Compensación Familiar, tienen una inflexibilidad para ser invertidos (a) en temas no asociados directamente con lo contenido en la citada ley (beneficios económicos para las personas que hayan tenido una cotización previa a las CCF, gestión y colocación y capacitación), y (b) en territorios que no sean área de influencia de la CCF respectiva. Se pretende que con estos recursos se puedan apoyar otras actividades conexas como la promoción del empleo y la mejora de las condiciones de vida de la población y que adicionalmente, se pueda promover la concurrencia entre diferentes CCF, inclusive aquellas que no se encuentran asentadas en los territorios priorizados, para apoyar las inversiones señaladas.

3.4 En punto al tema de la proporcionalidad de las medidas adoptadas señala que uno de los principales efectos que trajo el evento que originó la declaratoria de emergencia fue la presión sobre la oferta de trabajo tanto por las personas deportadas, retornadas o

expulsadas, como por las personas que quedaron sin su actividad económica principal, al derivarse de actividades propias de zonas de frontera, lo que puede tener efectos nocivos sobre la tasa de desempleo local. Por esta razón, resulta proporcional y no excesivo ofrecer a estos grupos poblaciones alternativas de empleos estables y de calidad, de manera que esta normativa adoptó las medidas mencionadas, sin menoscabar otros derechos.

4. ASOCAJAS

Asocajas interviene para solicitar se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 1821 de 2015, de conformidad con las siguientes razones:

(i) Conexidad, toda vez que existe una vinculación entre los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo adoptó el Gobierno, refiriéndose a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, toda vez que se busca la utilización de los recursos del FOSFEC para promover el empleo como herramienta para la estabilización de la población nacional afectada con la crisis humanitaria que se presenta en la frontera con Venezuela.

(ii) Finalidad constitucional, ya que las medidas legislativas están directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, mediante la destinación de los recursos del FOSFEC con el fin de otorgar apoyos económicos a un plan de vida integral a la población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación presentada en el territorio venezolano que les permita su inserción en el mercado laboral.

(iii) Necesidad, porque en la parte motiva del Decreto 1821 de 2015 se expresan con claridad las razones por las cuales las medidas adoptadas son indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Esto evidencia una relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo, incluyendo todo lo relacionado con el imperativo de la destinación de los recursos del FOSFEC a fin de otorgar apoyos económicos a esta población vulnerable que les permita su inserción en el mercado laboral.

(iv) Proporcionalidad, por cuanto las medidas expedidas contenidas en el Decreto guardan proporción y no resultan excesivas con la gravedad de los hechos presentados en la

frontera con Venezuela, sin que se presente limitación alguna al ejercicio de derechos y libertades.

(v) Motivación suficiente, toda vez que se han expuesto las razones por las cuales se establece cada una de las medidas legislativas, con el fin de demostrar la relación de causalidad con los hechos que originaron la perturbación del orden social y económico en la frontera con Venezuela y los motivos por los cuales se hace necesario levantar las restricciones legales para la destinación de los recursos del FOSFEC.

(vi) No vulneración de los derechos humanos y demás límites establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, puesto que el Decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional no contiene disposiciones arbitrarias, mantiene intangibles los derechos, no incurre en contradicción específica, así como tampoco contiene disposiciones discriminatorias.

(vii) Finalmente, se refiere de manera detallada a la medida relativa a los recursos del FOSFEC, con la cual el Gobierno busca vincular al mercado laboral a las personas que de acuerdo con cifras de la Unidad de Gestión del Riesgo han retornado al territorio nacional en la zona de frontera que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

5. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto considera que el Decreto que es objeto de estudio es exequible por cuanto se limita a:

(i) Cambiar la destinación de los recursos del 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad CREE para los años 2013 y 2014, de la inversión social del sector agropecuario al desarrollo de actividades para promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural afectada por la declaratoria de emergencia. Y

(ii) Ampliar la utilización de los recursos del FOSFEC, Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (administrado por las Cajas de Compensación Familiar) con el objeto de financiar el Mecanismo de Protección al Cesante y las acciones que de éste se desprenden, para proteger a la población trabajadora afectada por la crisis en la frontera

colombo-venezolana, de los riesgos producidos por las fluctuaciones en los ingresos, que en periodos de desempleo, enfrentan los trabajadores, y se facilite la adecuada reinserción de los desempleados en el mercado laboral, para financiar programas de promoción de empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa, y reconocimiento de bonos de alimentación, bonos para la recreación y transporte, para la población afectada en el territorio cobijado por la Declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare exequible el Decreto 1821 de 2015, fundándose en las siguientes razones:

1. En relación con la revisión formal, la Vista Fiscal encuentra que el Decreto bajo estudio cumple con estos requisitos: ser promulgados con la firma de todos los Ministros, y dentro de la vigencia del estado de emergencia económica.

Así, evidencia que el Decreto 1821 de 2015 fue expedido con la firma de todos los Ministros. Precisa que el Ministro de Trabajo no suscribió el Decreto pero en su lugar lo hizo el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección del Ministerio de Trabajo, en calidad de encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo.

Igualmente, el Decreto que se revisa fue formalmente expedido conforme al ordenamiento superior ya que la declaración del término de emergencia se hizo por el término de treinta (30) días.

2. En cuanto a la revisión del contenido normativo, sostiene que este Decreto cumple con las exigencias de la jurisprudencia de esta Corte.

(i) En primer lugar se refiere a las medidas contenidas en el Decreto relativas, la primera, al 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE- destinado inicialmente para el sector agropecuario y no ejecutado al momento de entrada en vigencia del Decreto 1821 de 2015, regulando que puede emplearse para el propósito de fomentar el

empleo y mejorar la calidad de vida en los municipios que se encuentren cobijados por la declaratoria del estado de emergencia económica efectuada mediante el Decreto 1770 de 2015.

El Decreto establece como beneficiarios de las medidas de fomento laboral y de calidad de vida aludidas a la “población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015 de acuerdo con los registros que se establezcan para el efecto por las autoridades competentes”.

(ii) Sostiene que esta normativa cumple con el requisito de conexidad, ya que tiene una relación directa y específica con el estado de emergencia decretado debido a que se trata de medidas que tienen como propósito contrarrestar o mitigar la situación generada por la expulsión intempestiva y masiva de colombianos de Venezuela y del cierre de la frontera.

(iii) Las medidas adoptadas llenan igualmente el requisito de finalidad, en cuanto están directa y específicamente dirigidas a conjurar los efectos de la crisis porque la destinación de los recursos tanto del CREE como del FOSFEC permiten mitigar el impacto negativo sobre el mercado laboral.

(iv) Del mismo modo, los medios son idóneos para conseguir el fin propuesto, puesto que (a) permiten buscar nuevas fuentes para promover el empleo que se ha visto afectado por la crisis; (b) promueven el desarrollo de formas de empleo de emergencia como el enganche laboral temporal para efectos de financiar proyectos productivos con cargo a estos recursos; y (c) contribuyen al fomento del empleo en la zona de frontera que tiene como función generar recursos a la economía local y como consecuencia el consumo de bienes y servicios, especialmente por parte de quienes se han visto empleados con la aplicación de las medidas utilizadas.

(v) En cuanto al requisito de necesidad, advierte que la Ley 1607 de 2012 creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE con una destinación específica de conformidad con el artículo 24 de dicha ley.

Para el Ministerio Público es claro que, en primer lugar, el legislador ordinario estableció una destinación específica para el CREE de conformidad con las previsiones del artículo 359 CP, razón por la cual su modificación no podría hacerse sino por conducto de una ley. No

obstante, evidencia que el artículo 215 establece expresamente que los Decretos legislativos expedidos en virtud de la emergencia “podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. Así entonces, la medida de modificar la destinación del CREE en el punto adicional es perfectamente compatible con la Constitución.

De otra parte, respecto del FOSFEC creado por el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013, cuyo objeto es financiar el Mecanismo de Protección al Cesante y cuya administración le corresponde a las Cajas de Compensación Familiar, además de tener como fuente de financiación los recursos del Fondo del Subsidio al Empleo y Desempleo (Fonede), el Ministerio Público advierte que la medida del Decreto permite utilizar los recursos del FOSFEC para efectos de promover el empleo y contrarrestar los efectos de la crisis, de conformidad con el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 mediante la cual el Ministerio de Trabajo puede emplear estos recursos para el reconocimiento de bonos de alimentación a cesantes, a la promoción de la empresa y el desarrollo de incentivos para eliminar las barreras de acceso al mercado laboral.

En este sentido, el Ministerio Público observa que la medida es idónea para contrarrestar los efectos derivados de la crisis que motivó el estado de excepción, y estas razones permiten igualmente sustentar la proporcionalidad de tales medidas, en el sentido que no resultan excesivas o desproporcionadas, pues son constitucionalmente legítimas, ya que la promoción del empleo por conducto de la utilización de los recursos analizados supone una aplicación de medidas de protección tendientes a proteger y crear condiciones para el ejercicio del derecho al trabajo (art. 25 CP).

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Conforme a lo dispuesto por el párrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1821 de 2015.

2. Materia objeto de análisis y metodología de la decisión

2.1 La Corte, en ejercicio de las facultades previstas en las normas constitucionales antes citadas, asumió el análisis de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1821 de 2015, tanto en su sentido material como formal.

2.2 De acuerdo con el procedimiento previsto para el efecto y en aras de garantizar la participación al interior del presente proceso, fueron allegadas intervenciones de las entidades gubernamentales relacionadas con la materia de la norma objeto de estudio. Del mismo modo, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en la Carta Política. Tanto el Ministerio Público como los intervinientes son coincidentes en afirmar que el Decreto Ley 1821 de 2015 se ajusta a la Constitución. Para sustentar esta conclusión, sostienen que el Decreto (i) cumple con los requisitos formales exigibles; (ii) establece medidas para lograr la consecución de recursos para poder atender la crisis que dio origen a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, particularmente en materia laboral y de empleabilidad; (iii) consagra medidas que tienen relación de conexidad directa con la solución de los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia; y (iv) determina mecanismos de financiación e inversión de recursos de manera rápida, célere y oportuna, que resultaban necesarios o imprescindibles para financiar la atención de la crisis y evitar la extensión de sus efectos particularmente en materia de empleabilidad y mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

2.3 Para resolver el asunto de la referencia, la Sala adoptará la metodología siguiente: (i) comprobará el cumplimiento de los requisitos formales predicables de los Decretos Legislativos para el caso del Decreto 1821 de 2015; (ii) realizará el análisis material del Decreto 1821 de 2015, para lo cual recordará y aplicará al contenido del Decreto las reglas planteadas por las normas que integran el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de la Corte, relacionadas con las condiciones que deben cumplir los Decretos legislativos en desarrollo de los estados de excepción, en especial el estado de emergencia social, económica y ecológica.

3. Análisis formal del Decreto Legislativo 1821 de 2015

3.1 Examinado el texto auténtico del Decreto 1821 de 2015 remitido a esta Corporación, la

Sala advierte que esta disposición cumple con todos los requisitos constitucionales de carácter formal, ya que:

(i) Fue proferida por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 C.P., en concordancia con la Ley 137 de 1994 – Estatutaria de los Estados de Excepción-, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1770 de 2015, que declaró la emergencia social, económica y ecológica en parte del territorio nacional, desde el 7 de septiembre de 2015 y por el término de 30 días.

(ii) Ofrece un conjunto de considerandos, que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas con la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis económica, social y ecológica que motivó el estado de excepción.

(iii) Se encuentra suscrita por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros, bien aquellos que ejercen los cargos en propiedad, como por funcionarios encargados de las funciones correspondientes.

(iv) Fue promulgado el 15 de septiembre de 2015, esto es, dentro del término de vigencia del estado de emergencia social antes reseñado.

(v) El Decreto tiene un carácter temporal, pues rige a partir de la fecha de su expedición, el 15 de septiembre del año en curso, y por el término dispuesto en el Decreto 1770 de 2015, que declaró la emergencia social, económica y ecológica en parte del territorio nacional, desde el 7 de septiembre de 2015 y por el término de 30 días.

Verificadas estas condiciones, se tiene que el Decreto 1821 de 2015 es constitucional por su aspecto formal, puesto que cumple con las condiciones procedimentales previstas en el artículo 215 Superior.

4. Análisis material del Decreto 1821 de 2015

4.1 Requisitos constitucionales de los Decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica

4.1.2 Para el análisis de constitucionalidad de los Decretos que desarrollen el estado de

emergencia económica, social y ecológica de que trata el artículo 215 C.P., conformarán el parámetro de validez constitucional (i) las condiciones previstas en el artículo 215 Superior; (ii) los requisitos que a dichos Decretos impone la normatividad estatutaria[1] sobre los estados de excepción; y (iii) las normas ratificadas por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, las cuales prevalecen en el orden interno, por mandato expreso del artículo 93 C.P.

4.1.3 En cuanto a la primera fuente, el artículo 215 C.P. establece que los Decretos que se dicten al amparo de la emergencia económica, social y ecológica, deben estar exclusivamente encaminados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y, a su vez, deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Estas condiciones han sido agrupadas por la jurisprudencia constitucional bajo los criterios de conexidad y especificidad.

4.1.4 La norma estatutaria establece límites adicionales a los Decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia. Así, conforme lo previsto en la Ley 137 de 1994 -Estatutaria de los Estados de Excepción (Arts. 8 a 14)-, indica que la constitucionalidad de los Decretos legislativos está supeditada a que cumplan con los principios de vigencia del estado de derecho,[2] finalidad,[3] necesidad,[4] proporcionalidad,[5] motivación de incompatibilidad,[6] no discriminación[7] y, de una manera más general, se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la misma normatividad. En tal sentido, también resultarán aplicables los límites generales a las medidas de excepción que contempla el artículo 15 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, relacionadas con la prohibición de (i) suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado; y (iii) suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Por último, la disposición estatutaria, igualmente establece, en consonancia con el inciso 9º del artículo 215 C.P., un límite particular para los Decretos fundados en la declaratoria de emergencia económica, por intermedio de los cuales el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (Art. 50).

4.1.5 Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 93 C.P., tanto las normas a

través de la cuales el Ejecutivo decreta los estados de excepción, como los Decretos de desarrollo de los mismos, deben acatar las disposiciones de derecho internacional, como el PIDCP (Art. 4)[8] y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 27).[9] En ese sentido, la actuación del Estado, representada en la expedición de los Decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción, resultará válida desde esta perspectiva cuando (i) sea compatible con las demás obligaciones que le impone el derecho internacional; (ii) no comprenda la suspensión de los derechos que han sido clasificados por las normas citadas bajo la categoría de intangibles, como son el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida y la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, el principio de legalidad e irretroactividad de la ley, la libertad de conciencia y de religión, la protección a la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, los derechos políticos, al igual que las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos; y (iii) se restrinja en la medida y el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación que dio lugar al estado de excepción.

4.2 Contenido material del Decreto 1821 de 2015

4.2.1 En primer lugar, es necesario precisar que el fundamento jurídico del Decreto 1821 de 2015 se encuentra en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en parte del territorio nacional, mediante el Decreto 1770 de 2015, por razón de la crisis generada debido a la toma de medidas jurídicas por parte del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela; el cierre de la frontera colombo-venezolana; y la repatriación, deportación, retornos o expulsiones de miles de colombianos en esta zona de frontera, por 30 días contados a partir de la fecha de su expedición el 7 de septiembre de 2015, el cual fue declarado exequible por la Corte mediante la sentencia C-670 del veintiocho (28) de octubre de 2015.

En esta sentencia la Corte encontró cumplidos los requisitos del control formal y material del Decreto 1770 de 2015. En cuanto al control formal constató las exigencias sobre (i) la firma del Presidente de la República con todos sus Ministros; (ii) motivación expresa; (iii) determinación del ámbito temporal y territorial de aplicación; (iv) notificación a los organismos internacionales correspondientes; (v) reunión del Congreso de la República; y (vi) remisión a la Corte Constitucional.

Respecto del control material constató el lleno de las exigencias relativas al presupuesto fáctico, que incluye tres componentes: (i) el juicio de realidad de los hechos invocados, (ii) el juicio de identidad de dichos hechos como constitutivos de un estado de emergencia, y (iii) el juicio de sobreviniencia de tales hechos.

Igualmente desarrolló el presupuesto valorativo en el cual se refirió a (i) la gravedad de la afectación; (ii) la necesidad de las medidas extraordinarias; y (iii) el cumplimiento respecto de otras prohibiciones constitucionales.

En suma, la Corte concluyó “que el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 dio cumplimiento a los distintos requisitos de índole sustantiva o material exigibles constitucionalmente a los Decretos declaratorios de estados de emergencia. En esa medida será declarado exequible.”

4.2.2 En cuanto al contenido material del Decreto, éste consagra las siguientes medidas en los artículos 1º y 2º y la definición de la población beneficiaria en el artículo 3º.

(i) En el artículo 1º, se destinan recursos dirigidos al desarrollo de programas de empleo temporal, para los municipios que se encuentren cobijados por la declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015. Estos recursos provendrán del 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad CREE para los años 2013 y 2014, destinados a la inversión social del sector agropecuario, dineros que podrán ser utilizados por aquellas entidades que estén adelantando programas o proyectos financiados con esos dineros, para desarrollar actividades con el fin de promover la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural afectada con la declaratoria de emergencia.

(ii) En el artículo 2º se determina la utilización de los recursos del FOSFEC para promover empleo, como herramienta para la estabilización de la población nacional afectada, los cuales podrán ser destinados para financiar programas de promoción del empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa y reconocimiento de bonos de alimentación, bonos para recreación y transporte para la población afectada en el territorio cobijado por la Declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015. Se establece que el Ministerio del Trabajo definirá directrices para la orientación de estos recursos y podrá, de acuerdo con las necesidades identificadas en el territorio,

destinar fondos de otras Cajas de Compensación Familiar para el desarrollo de dichos programas.

(iii) De otra parte, el artículo 3º define la población beneficiaria, la cual deberá estar debidamente identificada como población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015 de acuerdo con los registros que se establezcan para el efecto por las autoridades competentes. Igualmente, se establece como población beneficiaria aquella residente en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicada habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo, que busque beneficiarse de las medidas contenidas en el Decreto 1821, la cual deberá estar igualmente en los registros que para el efecto lleven las autoridades competentes.

4.3 Juicio de conexidad

El primer requisito para determinar la constitucionalidad de los Decretos de emergencia económica, social y ecológica, corresponde a la conexidad de las finalidades del Decreto legislativo, tanto con las consideraciones que expuso el Gobierno para justificarlo (conexidad interna), como con las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción (conexidad externa).

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.

4.3.1 En relación con la exigencia de conexidad externa, la Sala observa lo siguiente:

(i) Las razones que dieron lugar al Gobierno Nacional para la declaratoria del estado de excepción mediante el Decreto 1770 de 2015, declarado exequible en su integridad por la Corte Constitucional mediante sentencia C-670 del 2015, se fundaron en el objetivo de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y para el caso que nos interesa, la finalidad particular de dinamizar la economía y el mercado laboral en las zonas afectadas, debido al cierre de la frontera colombo-venezolana y a la masiva repatriación, deportación,

retorno o expulsión de connacionales. Para lograr estos objetivos, el Gobierno consideró indispensable adoptar diversas estrategias y mecanismos para afrontar la afectación en el ámbito del mercado laboral y de la empleabilidad que han sido fuertemente presionados en la frontera en los municipios afectados, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada.

En este sentido, en el Decreto 1770 de 2015 se considera que el cierre de la frontera con Venezuela ha generado un incremento poblacional en los municipios limítrofes, siendo la situación en Cúcuta particularmente crítica si se tiene en cuenta que esta ciudad y su área metropolitana presentan problemas graves de desempleo muy superiores a los de la media nacional. Así, de conformidad con información suministrada por el DANE, Cúcuta y su área metropolitana, para julio de 2015 era la tercera ciudad con mayor índice de desempleo en Colombia y, la que mayor porcentaje de empleo informal tiene en las grandes ciudades del país, lo cual se ha visto acrecentado por el súbito e intempestivo retorno de colombianos.

Igualmente, en ese Decreto se argumenta que estas dinámicas económicas de los municipios de frontera, se traduce en un aumento en la presión sobre el mercado laboral, lo cual, según cifras del Ministerio del Trabajo, amenaza con poner en riesgo un gran número de empleos. Así por ejemplo, se menciona la posibilidad de pérdida de 7.000 empleos en el sector minero, debido a la imposibilidad de transportar carbón por territorio venezolano, así como el compromiso de 3.200 empleos en el sector de transporte de pasajeros y carga.

(ii) Por su parte, en intrínseca conexión con las consideraciones señaladas del Decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica, el Decreto 1821 de 2015 que ahora nos ocupa, expone en su parte considerativa y motiva los objetivos dirigidos a adoptar medidas para conjurar la crisis presentada en la frontera colombo-venezolana y los municipios afectados, y evitar la extensión de sus efectos, específicamente en el ámbito del mercado laboral. Los objetivos que expone en conexidad con aquellos expuestos en el Decreto 1770 de 2015 son los siguientes: (a) impulsar programas de desarrollo empresarial que permitan la creación de nuevas empresas y la activación de las existentes; (b) generar nuevas fuentes de empleo en la zona fronteriza afectada por la crisis, que permita vincular al mercado laboral a las más de 13.000 personas deportadas, repatriadas, retornadas o expulsadas de Venezuela; (c) aliviar la presión sobre el empleo generada en la zona de

frontera con Venezuela y promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural; (d) otorgar apoyos económicos a un plan de vida integral a la población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación presentada en el territorio venezolano que les permita su inserción en el mercado laboral, así como a aquellas personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo, que por el cierre de la frontera han quedado cesantes; y (e) garantizar la inserción en el mercado de trabajo de la población afectada que se encuentra en condiciones económicas muy precarias, así como brindar asistencia a la misma.

(iii) De conformidad con lo anterior, para la Corte es claro que el Decreto 1821 de 2015, cuya constitucionalidad ahora se revisa, presenta una conexidad externa con los motivos de la declaratoria del estado de emergencia mediante el Decreto 1770 de 2015, considerando la necesidad de conjurar la crisis y evitar la expansión de sus efectos, específicamente en lo que toca con este Decreto, en el sector del mercado laboral y de la empleabilidad.

4.3.2 En cuanto a la conexidad interna, la Corte evidencia que las motivaciones y consideraciones expuestas en el Decreto 1821 de 2015 se encuentran en íntima relación con los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia, debido al cierre de la frontera, que ha implicado la suspensión de la actividad económica de un gran número de personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo. Igualmente, el ingreso masivo de compatriotas provenientes de Venezuela ha generado un incremento en las cifras de desempleo y en la informalidad laboral.

Por consiguiente, constata también la Corte la existencia de conexidad interna entre la situación fáctica y las causas económicas y sociales que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 1770 de 2015, y los motivos y consideraciones que fundan las medidas adoptadas mediante el Decreto 1821 de 2015, ahora en estudio, con el fin de adoptar mecanismos que alivien la situación del mercado laboral, dinamizando la oferta en este ámbito para las personas afectadas por la situación de crisis, promoviendo el empleo y las condiciones de empleabilidad, la capacitación, la reinducción y orientación laboral y la formalización, y buscando soluciones

para la insuficiencia de recursos presupuestales para afrontar esta crisis.

Por tanto, las medidas adoptadas resultan conexas con las circunstancias que originaron el estado de excepción, en la medida en que están orientadas a proveer recursos presupuestales adicionales y extraordinarios del CREE y del FOSFEC, de manera adicional, extraordinaria, rápida y oportuna, destinados a lograr los objetivos propuestos por el Gobierno para conjurar la crisis en los municipios y población afectada. En este sentido, para la Corte es claro que los recursos obtenidos del CREE y del FOSFEC, serán destinados por las entidades correspondientes a desarrollar programas dirigidos de manera célere y eficaz a la promoción de la empleabilidad y mejoramiento de las condiciones de vida de colombianos repatriados de manera forzosa desde Venezuela.

4.3.3 En suma, la Sala concluye que el Decreto 1821 de 2015 guarda conexidad externa con las motivaciones del Gobierno Nacional para la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica; así como conexidad interna con la situación fáctica y causas que originaron dicha declaratoria y las medidas adoptadas como consecuencia en el ámbito de reactivación laboral y consecuente mejoramiento de las condiciones de vida de los territorios y población afectada con la crisis fronteriza colombo-venezolana.

4.4 Juicio de finalidad y especificidad

El segundo escrutinio está estrechamente relacionado con el anterior requisito de conexidad analizado y hace referencia a la relación de finalidad y especificidad de los objetivos del Decreto y la materia del estado de emergencia. Como se indicó anteriormente, el artículo 215 C.P. prevé que 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 este caso, el juicio de constitucionalidad se dirige a identificar si las medidas adoptadas por el gobierno mediante el Decreto legislativo expedido en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, tienen una destinación exclusiva, directa y específica para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, de conformidad con la declaratoria de emergencia.

4.4.1 La Corte constata que de conformidad con el texto normativo contenido en el Decreto 1821 de 2015, al cual se ha hecho referencia, las medidas adoptadas en esta normativa, se encuentran exclusiva, directa y específicamente dirigidas a la finalidad única de conjurar las causas de la crisis que dio origen a la declaratoria del estado de emergencia mediante el Decreto 1770 de 2015, así como a impedir la extensión de sus efectos.

De esta forma, se evidencia que los mecanismos previstos en el Decreto 1821 de 2015 se encuentran encaminados a permitir la liberación y el uso de recursos provenientes del 30% del punto adicional del recaudo sobre la renta para la equidad CREE para las vigencias 2013 y 2014; así como del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC-; con la finalidad única y exclusiva de conjurar la crisis generada por la emergencia económica y social, en relación con la promoción del empleo y de las condiciones de vida de la población afectada por la emergencia en la zona de frontera. Adicionalmente, define a la población beneficiaria, la cual deberá estar debidamente identificada y registrada.

Para este Tribunal es claro que estas medidas están teleológica y específicamente orientadas a conjurar las crisis y a evitar la extensión de sus efectos toda vez que buscan atender de manera oportuna, eficaz y célere, los graves problemas en el área de mercado laboral que se han agudizado por el cierre de la frontera colombo-venezolana y el retorno masivo de colombianos, buscando con ello mejorar y aliviar la situación en la que se encuentra la población afectada.

4.4.2 En este sentido, en las intervenciones y los estudios enviados a esta Corte por el Ministerio de Trabajo y la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, se expresa que las medidas adoptadas tienen las siguientes finalidades:

(i) Contar con fuentes de recursos adicionales para financiar iniciativas que promuevan la empleabilidad y mejoren las condiciones de vida de la población afectada por la situación en la frontera.

(ii) Desarrollar programas de empleo temporal y de emergencia, cuyo objetivo es generar alternativas de enganche laboral transitorio como mecanismo para incentivar el desarrollo local, y a su vez, promover los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población. Esto, con cargo a los recursos no comprometidos del programa de Empleo Rural Temporal, desarrollado por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo,

financiado por medio del recaudo del impuesto sobre la renta para la equidad –CREE- en las vigencias fiscales 2013 y 2014, y con recursos del FOSFEC.

(iii) Generación de ingresos laborales, por medio de la financiación de proyectos productivos, lo cual deberá redundar en una mejora de las condiciones de vida de la población afectada por la situación de frontera, no solamente la retornada, expulsada, deportada o repatriada, sino también de aquella que se ha visto afectada en la medida en que el cierre de frontera implicó la cesación de su actividad económica. Estos programas sentarán las bases para la estabilización socioeconómica de la población localizada.

(iv) Aportar dinamismo a los mercados locales a través de los ingresos laborales, en cuanto le permite a los beneficiarios tener capacidad adquisitiva y convertirse en consumidores de bienes y servicios; lo cual a su vez aliviará la presión a la que se enfrentan los mercados de trabajo locales y, redundará en un menor número de población desempleada.

4.4.3 En este orden de ideas, para la Corte los medios utilizados por el Decreto en análisis son idóneos para conseguir las finalidades expuestas, ya que generan nuevas fuentes presupuestales para financiar los objetivos de promover el mercado laboral, la empleabilidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada por la crisis.

4.4.4 En suma, la Sala concluye que la finalidad y especificidad de las medidas legislativas decretadas se encuentran orientadas a conjurar única y exclusivamente las causas de la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, esto es, a atender la situación que generó la emergencia económica, social y ecológica. En consecuencia, estas condiciones también se verifican para el caso de la norma objeto de análisis.

4.5 Juicio de necesidad

En el tercer ámbito del control de constitucionalidad corresponde a la Corte determinar la necesidad de las medidas adoptadas, aspecto éste que debe analizarse desde la insuficiencia de mecanismos ordinarios para afrontar y atender la crisis, la constatación de la deficiencia de recursos presupuestales para financiar la atención de la emergencia, y la destinación de los recursos del CREE y del FOSFEC de que trata esta normativa.

4.5.1 La primera medida consagra la destinación de recursos dirigidos al desarrollo de programas de empleo temporal, para los municipios que se encuentren cobijados por la declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015, los cuales provendrán del 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE- para los años 2013 y 2014, destinados a la inversión social del sector agropecuario. Estos dineros podrán ser utilizados por aquellas entidades que estén adelantando programas o proyectos financiados con dichos recursos, para desarrollar actividades en aras de promover la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural afectada con la declaratoria de emergencia. Esta medida resulta constitucional y necesaria por las siguientes razones:

(i) En el mismo Decreto en los considerandos, menciona que la Ley 1607 de 2012, en su artículo 20, creó el impuesto sobre la renta para la equidad - CREE, a partir del 1º de enero de 2013, como el aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, al beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social en los términos previstos en la citada ley.

Este artículo 20 establece también como sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad a las sociedades y entidades extranjeras contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta por sus ingresos de fuente nacional obtenidos mediante sucursales y establecimientos permanentes. Para estos efectos, se consideran ingresos de fuente nacional los establecidos en el artículo 24 del Estatuto Tributario.

En su párrafo 1º determina igualmente, que las demás personas no previstas en el mismo artículo, continuarán pagando las contribuciones parafiscales de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993, el artículo 7º de la Ley 21 de 1982, los artículos 2º y 3º de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1º de la Ley 89 de 1988 en los términos previstos en dicha normativa y en las demás disposiciones vigentes que regulen la materia. Este párrafo fue declarado exequible por esta Corte mediante la Sentencia C-465 de 2014.[10]

En el párrafo 2º establece además que las entidades sin ánimo de lucro no serán sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), y seguirán obligados a realizar

los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993, y los pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7o de la Ley 21 de 1982, los artículos 2o y 3o de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1o de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables. Este párrafo fue también declarado exequible por la Sentencia C-465 de 2014.[11]

Finalmente, en el párrafo 3º se establece que las sociedades declaradas como zonas francas al 31 de diciembre de 2012, o aquellas que hayan radicado la respectiva solicitud ante el Comité Intersectorial de Zonas Francas, y los usuarios que se hayan calificado o se califiquen a futuro en éstas, sujetos a la tarifa de impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, continuarán con el pago de los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y los pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7o de la Ley 21 de 1982, los artículos 2o y 3o de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1o de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables, y no serán responsables del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).

(ii) De otra parte, el párrafo transitorio original del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012 establecía inicialmente que para los períodos gravables 2013 y 2014 el punto adicional de que trataba el párrafo transitorio del artículo 23 de la citada ley se distribuiría así: 40% para financiar las instituciones de educación superior públicas, 30% para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud y 30% para la inversión social en el sector agropecuario.

Posteriormente en el año 2014, mediante el artículo 72 de la Ley 1739 de 2014 esta disposición transitoria fue modificada eliminando la destinación del 30% del punto adicional al sector agropecuario. En efecto, el texto del párrafo transitorio del artículo 24 de la Ley 1607 de 2007 fue modificado por el artículo 72 de la Ley 1739 de 2014, estableciendo que: “Para el período gravable 2015 el punto adicional de que trata el párrafo transitorio del artículo 23, se distribuirá así: cuarenta por ciento (40%) para financiar las instituciones de educación superior públicas y sesenta por ciento (60%) para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud. Los recursos de que trata este párrafo serán presupuestados en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos a las entidades ejecutoras. El Gobierno nacional reglamentará los criterios para la asignación

y distribución de que trata este párrafo.

Para lo anterior se adelantarán los ajustes correspondientes, de conformidad con la normatividad presupuestal dispuesta en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las Disposiciones Generales del Presupuesto General de la Nación.” [12]

(iii) En el año 2015 se apropiaron a la Unidad de Servicios Público de Empleo recursos sobrantes del 30% del punto adicional para el sector agropecuario recaudados en las vigencias 2013 y 2014 por concepto del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).

(iv) Así las cosas, el Decreto 1821 de 2015 bajo examen, lo que hace es permitir que los recursos no ejecutados o sobrantes del 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE-, recaudados durante las vigencias de los años 2013 y 2014 y destinados originalmente para el sector agropecuario, que posteriormente fueron apropiados a la Unidad de Servicios Público de Empleo, puedan ser invertidos por dicha Unidad para promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural afectada con la declaratoria de emergencia económica, con el fin de aliviar la presión sobre el empleo generada en la zona de frontera con Venezuela.

(v) Sobre la destinación de 30% del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE-, la Sala advierte que constituye una renta con destinación específica, en los términos previstos en el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, pero en cuanto está destinado a financiar la inversión social, no se encuentra sujeto a la prohibición prevista en el artículo 359 CP, de conformidad con la excepción prevista en el numeral 2º de ese mandato superior. Esta destinación específica implica que los ingresos tributarios derivados solo pueden ser destinados para la finalidad prevista por el legislador.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional solamente a través de una disposición de orden legal -Decreto Ley 1821 de 2015- podía superar la restricción relativa a la destinación de los recursos del 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE-, no ejecutados o sobrantes de las vigencias de los años 2013 y 2014, que actualmente han sido apropiados y son administrados por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, con la finalidad de destinarlos a programas extraordinarios de choque que promuevan la generación de empleo en la zona afectada.

(vi) Por consiguiente, para la Corte es claro que, en lo relacionado con esta primera medida adoptada por el Decreto 1821 de 2015, en primer lugar, el legislador ordinario había establecido una destinación específica para la inversión social para los recursos derivados del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE-, con base en la excepción prevista en el artículo 359 CP, razón por la cual la modificación en su destinación no podía llevarse a cabo sino mediante una norma con fuerza de ley, en este caso el Decreto 1821 de 2015.

En segundo lugar, resalta la Sala, que de conformidad con lo consagrado por el artículo 215 CP, los Decretos legislativos expedidos en virtud de la emergencia “podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. (Énfasis de la Corte) De esta manera, en este caso se trata de una modificación transitoria de la destinación de los recursos del CREE por parte del Decreto Ley 1821.

En tercer lugar, este Tribunal precisa que la medida trata de la destinación de recursos no ejecutados o sobrantes que fueron apropiados por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, y que ahora el Gobierno destina por medio del Decreto bajo estudio para atender la crisis generada en la zona de frontera colombo-venezolana que dio origen a la crisis y a la declaratoria de emergencia, específicamente en el sector laboral.

Finalmente, esta medida tiene un carácter transitorio, ya que la Ley 1739 de 2014 modificó la distribución del impuesto sobre la renta para la equidad, y derogó la asignación del 30% de dicho punto para la inversión social en sector agropecuario, a partir del periodo gravable 2015, por lo tanto ya no se encuentra vigente. Sin embargo, los recursos a los que se refiere el Decreto 1821 de 2015 fueron recaudados en las vigencias fiscales anteriores 2013 y 2014, y se trata de recursos remanentes o sobrantes no ejecutados. De otra parte, la previsión es de carácter temporal de conformidad con el Decreto 1770 de 2015 que declara la emergencia económica, social y ecológica por el término de 30 días.

(vii) Así las cosas, se concluye que esta medida se torna necesaria en cuanto permite al Gobierno nacional flexibilizar la inversión de unos recursos apropiados a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo pero no ejecutados, procedentes del 30% del punto adicional del impuesto sobre la renta para la equidad - CREE-, de las

vigencias fiscales de los años 2013 y 2014, que en principio solo se podían utilizar para financiar la inversión social del sector agropecuario, para ahora destinarlos a la inversión social en el sector del mercado de trabajo en las zonas afectadas por la emergencia, de forma que constituye un instrumento muy importante que permitirá focalizar estos remanentes hacia la atención de la empleabilidad de la fuerza laboral afectada.

En síntesis, esta primera medida no solo no encuentra objeción desde el punto de vista constitucional, sino que es necesaria, ya que las facultades ordinarias del Gobierno Nacional en materia presupuestal y de recursos, no resultan suficientes para hacer frente a las condiciones excepcionales de la crisis, para conseguir prontamente los recursos adicionales y extraordinarios indispensables para la implementación de los programas destinados a las finalidades de estimular el mercado laboral, la empleabilidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada.

4.5.2 La segunda medida establecida por el Decreto 1821 de 2015 se encuentra consagrada en el artículo 2 de dicha normativa. Allí se establece la utilización de los recursos del Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC– para promover el empleo, como herramienta para la estabilización de la población nacional afectada. Estos recursos podrán ser utilizados para financiar programas de mejora de la empleabilidad y formación en empresa, y reconocimiento de bonos de alimentación, bonos para recreación y transporte para la población afectada en el territorio cobijado por la Declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015. Se establece igualmente que al Ministerio del Trabajo corresponde definir las directrices para la orientación de estos recursos y podrá, de acuerdo con las necesidades identificadas en el territorio, destinar recursos de otras Cajas de Compensación Familiar para el desarrollo de dichos programas. Esta medida resulta constitucional y necesaria por las siguientes razones:

(i) El Decreto indica que la Ley 1636 de 2013 “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”, y el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 establecen la destinación que puede dársele a los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) que administran las Cajas de Compensación Familiar, los cuales serán precisamente invertidos para la protección del trabajador cesante.

Así, el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013 determina que el FOSFEC tiene como objeto financiar el Mecanismo de Protección al Cesante y las acciones que de éste se desprendan, con el fin de proteger a los trabajadores en los periodos de desempleo y facilitar la adecuada reinserción de los desempleados en el mercado laboral. El artículo 6 de la misma normativa menciona las fuentes de financiación de este Fondo como mecanismo de protección al cesante, al cual se aportan contribuciones parafiscales realizadas por las Cajas de Compensación Familiar, así como recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (Fonede) de que trata el artículo 6º de la Ley 789 de 2002 y, los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011. En su párrafo 2º establece esta disposición que “las Cajas de Compensación Familiar, podrán utilizar recursos del Fosfec para financiar la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo y los procesos de capacitación para la población desempleada”.

(ii) Dada la emergencia económica y social declarada, el Gobierno Nacional encontró necesario ampliar la destinación de los recursos del FOSFEC con el fin de otorgar apoyos económicos a un plan de vida integral a la población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación presentada en el territorio venezolano que les permita su inserción en el mercado laboral, así como a aquellas personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo, que por el cierre de la frontera han quedado cesantes.

(iii) En cuanto a la destinación específica que tienen los recursos del FOSFEC, la Sala considera necesario realizar las siguientes precisiones:

En primer término, es necesario poner de relieve que para la utilización de estos recursos era estrictamente necesaria la expedición de una disposición de orden legal, en este caso el Decreto Ley 1821 de 2015, que posibilitara que los recursos de este Fondo, pudieran destinarse para las finalidades de promoción del empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa y reconocimiento de bonos de alimentación, bonos para recreación y transporte para la población definida en el Decreto 1770 de 2015 y en el mismo Decreto bajo estudio.

A este respecto la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido:

“La pregunta que surge es cuáles serían los límites del Legislador en lo referido a su facultad de destinar recurso del subsidio familiar que administran las cajas de compensación familiar para la atención de personas que no han estado afiliadas a una caja dentro de un plazo determinado. Al respecto la Corte considera necesario precisar que el primer límite lo constituye el campo de aplicación de los recursos. Puesto que esos medios están destinados a prestar el servicio público de la seguridad social, no es admisible que el Congreso de la República los destine a fines que no formen parte de la política social, ya que ello sí podría desvirtuar “el propósito básico de la prestación social”. Por otra parte, la decisión del Legislador tiene que ser también razonable. Es decir, la medida que determina la destinación de los recursos debe estar dirigida a cumplir con una finalidad constitucional importante y el medio empleado debe ser idóneo y proporcionado con dicha finalidad” [13] (Resalta la Sala)

De conformidad con lo anterior, la Sala constata que nos encontramos precisamente ante este escenario, donde los recursos parafiscales del FOSFEC, administrados por las Cajas de Compensación Familiar, serán destinados a personas que no han estado afiliadas a estas Cajas, por cuanto se trata de connacionales forzados a retornar al país desde Venezuela.

Sin embargo, la medida cumple con los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional, en tanto que estos recursos serán destinados a fines de política social, como lo es la promoción del mercado laboral, la empleabilidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de emergencia. Igualmente, esta medida constituye una decisión razonable por parte del legislador, dado que persigue una finalidad constitucional importante como es contribuir a conjurar la crisis desatada por el cierre de la frontera con Venezuela y la deportación, repatriación y retorno masivo de colombianos, particularmente en el ámbito laboral. Esto se encuentra en armonía con lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 6 de la Ley 1636 de 2013 que establece que las Cajas de Compensación Familiar, podrán utilizar recursos del FOSFEC para financiar la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo y los procesos de capacitación para la población desempleada. Igualmente, esta medida adoptada en el Decreto 1821 resulta idónea y proporcional a las finalidades buscadas con la misma normativa. Por estas razones, a juicio de esta Corporación, esta regulación no trasgrede la prohibición constitucional de cambiar la destinación específica de los recursos parafiscales.

En tercer lugar, el mismo Decreto faculta al Ministerio del Trabajo con el fin de definir las directrices para la orientación de estos recursos hacia los municipios cobijados por la declaración de emergencia y, de acuerdo con las necesidades identificadas en ese territorio, destinar recursos de otras Cajas de Compensación Familiar para el desarrollo de dichos programas. Esto se encuentra en concordancia con los artículos 1º y 95 CP y, el artículo 4 de la misma Ley 1636 de 2013, que consagra el principio de solidaridad, ya que se trata de una medida que se toma teniendo en cuenta la territorialidad de operación de las Cajas de Compensación Familiar, de manera que resultaba necesaria la habilitación legal con el fin de que el Ministerio de Trabajo pudiera adoptar las directrices correspondientes para garantizar la eficiencia en la asignación de dichos recursos a través de otras Cajas para la implementación de los programas previstos con el fin de conjurar la crisis a través de la protección del trabajador cesante.

En cuarto lugar, es importante resaltar que los recursos de este Fondo, a los que se refiere el Decreto analizado, son aquellos no ejecutados o remanentes, o que no hayan sido comprometidos para esta vigencia, de manera que con este Decreto no se afectará el adecuado funcionamiento del FOSFEC, ni las iniciativas de programas que con él se financian, de conformidad con lo previsto en la Ley 1636 de 2013.

En quinto lugar, se trata de una medida de carácter temporal o transitorio, en el marco de la emergencia declarada, para los estrictos fines definidos en el Decreto 1821 de 2015.

4.5.3 De esta manera, se concluye que estas medidas adoptadas por el Decreto 1821 de 2015 no solo resultan constitucionales, sino también necesarias con el fin de poder flexibilizar o ampliar la utilización de los recursos del CREE y del FOSFEC, para poder financiar programas de promoción de la empleabilidad, de la formación de empresa, y del reconocimiento de bonos de alimentación, así como para fines de recreación y transporte para la población afectada en el territorio cobijado por la declaratoria de emergencia económica.

Se comprueba la necesidad de estas medidas, toda vez que el Gobierno no cuenta con mecanismos ordinarios para la consecución oportuna, célere y eficaz de recursos no comprometidos, y por tanto recurre a estos mecanismos de choque para contrarrestar una situación de emergencia imprevista, que no podría ser atendida por el legislador ordinario

en condiciones de excepcional celeridad. Con estas medidas el Gobierno busca vincular al mercado laboral a las más de 13.000 personas, que de acuerdo con cifras de la Unidad de Gestión del Riesgo, han retornado al territorio nacional en la zona de frontera que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

Igualmente, el Decreto sustenta la necesidad de estas medidas en cuanto la población a la que se destinarán estos recursos, se encuentra en condiciones económicas muy precarias, así como por la asistencia que se brindará a la misma con cargo a los recursos del CREE y del FOSFEC.

En síntesis, en criterio de este Tribunal resulta necesario y razonable que el Gobierno Nacional dicte medidas relacionadas con la utilización de los recursos del CREE y del FOSFEC para promover el empleo, como herramienta para la estabilización de la población nacional afectada.

4.5.4 Finalmente, el artículo 3º del Decreto 1821 de 2015 define la población beneficiaria, la cual deberá estar debidamente identificada como población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015 de acuerdo con los registros que se establezcan para el efecto por las autoridades competentes. Igualmente, se establece como población beneficiaria aquella residente en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicada habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo, que busque beneficiarse de las medidas contenidas en el presente Decreto, la cual deberá estar igualmente en los registros que para el efecto lleven las autoridades competentes.

La Corte encuentra que esta regulación es igualmente necesaria, como mecanismo de control y registro destinado a garantizar la plena identificación de la población afectada, con el fin de que los recursos referidos se destinen exclusivamente a la población afectada, esto es, deportada, repatriada, expulsada o retornada masivamente del vecino país de Venezuela con motivo de la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015.

4.5.5 En conclusión y respecto del requisito de necesidad de las medidas adoptadas por el Decreto 1821 de 2015, esta Corporación colige que las tres disposiciones adoptadas por el Gobierno son indispensables para enfrentar los factores que dieron lugar a declarar el estado de emergencia, puesto que a través de ellas se puede contribuir a la mitigación y

superación de la situación que la originó, ya que (i) la afectación del mercado laboral, la empleabilidad y las condiciones de vida de la población afectada demandan una destinación de recursos o de presupuesto, que no se encuentren ya comprometidos, como en el caso de los recursos provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE- y el Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC-; así como la plena identificación, registro y control de la población verdaderamente afectada con la situación de crisis que dio origen a la declaratoria de emergencia económica, con el propósito de que no pueda existir desviación alguna de los recursos previstos por el Decreto hacia otra población; y (ii) es imperativa una intervención pública de esta naturaleza para promover el mercado laboral, la empleabilidad, la generación de empleos, y de ingresos, con el propósito de proteger a las economías locales de los efectos del aumento de la participación laboral.

La anterior conclusión la refuerza la Corte, con base en las estimaciones del Ministerio de Trabajo, el cual considera que si no se toman acciones inmediatas, efectivas y de choque para estimular la demanda laboral, la tasa de desempleo en la zona priorizada podría aumentar entre 2 y 4 puntos porcentuales. Así las cosas, encuentra imperativo contar con fuentes adicionales de financiación para el desarrollo de las iniciativas de generación de empleo y así poder dar una respuesta adecuada a la situación presentada.

Igualmente, el Ministerio presentó a la Corte los estudios técnicos que soportan la necesidad de las medidas adoptadas por el Decreto 1821 de 2015, en donde se hace un análisis de la gravedad del marco económico de la crisis presentada en la frontera con Venezuela, en donde alude a: (i) la situación cambiaria; (ii) los efectos que se generaron sobre la economía formal e informal en la frontera, como contrabando, mototaxismo, pimpineros, casas de cambio, trabajadores migrantes, deportados y refugiados, empresarios en Venezuela; y (iii) los efectos sobre el mercado de trabajo.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala encuentra acreditado el requisito de necesidad de las medidas adoptadas mediante el Decreto sub examine.

4.6 Juicio de proporcionalidad

El siguiente aspecto a tener en cuenta para determinar la constitucionalidad del Decreto bajo examen, es la proporcionalidad de las medidas adoptadas. A este respecto se ha de

determinar si las medidas cumplen con (i) una finalidad constitucional, (ii) son adecuadas e idóneas para contribuir a conjurar la crisis y la extensión de sus efectos, y (iii) son proporcionales en sentido estricto, en cuanto no signifiquen la violación de otros principios, derechos fundamentales, o la afectación de otros proyectos prioritarios de inversión de las distintas instituciones o programas o de los recursos destinados al normal funcionamiento del Estado.

4.6.1 La Corte constata que las medidas adoptadas efectivamente cumplen con una finalidad constitucional, la cual encuentra su fundamento en el artículo 215 superior y la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 1770 de 2015, con el fin de conjurar una situación de crisis, ocasionada en este caso por el cierre de la frontera con Venezuela y la masiva repatriación, deportación, retorno de colombianos y sus familias a territorio nacional, lo cual ha afectado gravemente los ámbitos económico y social, la vida e integridad de las personas, los bienes y derechos fundamentales de los ciudadanos, así como el mercado laboral, la empleabilidad y de contera las condiciones de vida de la población afectada, situación que se requiere atender de manera pronta, oportuna, integral, eficaz y eficientemente, particularmente en el caso que nos ocupa en el ámbito de promoción laboral, la generación de ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en los territorios afectados.

4.6.2 Así mismo observa esta Corporación que las medidas son idóneas y adecuadas para contribuir a conjurar la crisis y la extensión de sus efectos, por cuanto a través de las acciones que prevé el Decreto 1821 de 2015, se busca destinar recursos y garantizar la financiación para la promoción del mercado laboral, la empleabilidad, la formalización de las relaciones laborales, los ingresos laborales, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población afectada, a través de las facultades plurimencionadas dirigidas a destinar recursos adicionales y extraordinarios del CREE y del FOSFEC a este tipo de programas, proyectos y estrategias.

4.6.3 Finalmente, evidencia este Tribunal que las medidas son proporcionales en sentido estricto, por cuanto se encuentran dirigidas a la incentivación y reactivación de la economía en la región afectada a partir de la generación de empleo y de ingresos para las personas y familias afectadas; de manera que: a) no desconoce otros principios o derechos constitucionales; b) tampoco afecta otros programas o proyectos de inversión prioritarios

cuya financiación esté ya comprometida con recursos provenientes del CREE o del FOSFEC, y por tanto no se desfinancian otros programas estructurales; y c) las medidas tienen un claro límite temporal al estipular una vigencia determinada en el tiempo.

En este sentido, los mecanismos adoptados mediante el Decreto 1821 no son excesivos, por el contrario, se ajustan al fin previsto y suponen un beneficio directo para los afectados por la crisis. Para evidenciar lo anterior, es de mencionar en forma particular los límites materiales y temporales que fija la propia normativa, los cuales aseguran la proporcionalidad de las medidas, tales como que los recursos serán solo aquellos remanentes, no ejecutados, o no comprometidos para la vigencia fiscal, de manera que no se afectan otros programas o proyectos sociales; y las medidas tienen un carácter estrictamente temporal.

4.7 Juicio respecto de otros requisitos constitucionales

Finalmente, debe considerarse si el Decreto 1821 de 2015 contiene alguna medida que contradiga los requisitos generales que la Constitución prevé para los Decretos legislativos que desarrollan la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. A este respecto, basten las siguientes anotaciones:

Las disposiciones del Decreto 1821 de 2015, ahora objeto de análisis, no suspenden leyes, ni establecen restricciones a derechos constitucionales, razón por la cual son compatibles con las condiciones de motivación de incompatibilidad y vigencia del Estado de Derecho.

Así, las medidas adoptadas se encuentran dentro de los límites fijados por la Ley 137 de 1994, de manera que respetan (i) la intangibilidad de los derechos, al no afectar derechos intangibles (art.4 CP); (ii) no incluyen medidas que suspendan las garantías judiciales, ni suspenden ni limitan derechos; (iii) respetan la vigencia del Estado de Derecho, al preservar la tridivisión de poderes así como las funciones y competencias de los organismos y entidades de raigambre constitucional; (iv) no afectan los derechos de los trabajadores -art.122 de la Ley 141 de 1994 y 215 CP; y (vi) su vigencia en el tiempo se encuentra limitada, ya que determina la vigencia de las disposiciones hasta por 30 días a partir del 7 de septiembre de 2015 fecha en la que se expidió el Decreto 1770 de 2015 que declara la emergencia.

En este sentido, la Sala encuentra que no existe vulneración de los derechos humanos y demás límites establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, toda vez que el Decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional no contiene disposiciones arbitrarias, mantiene intangibles los derechos, no incurre en contradicción específica, así como tampoco contiene disposiciones discriminatorias.

Por consiguiente, la Corte constata que ningún predicado de la normatividad estudiada involucra la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado, la supresión o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación o juzgamiento, la desmejora de los derechos de los trabajadores, el ejercicio de discriminaciones basadas en los motivos descritos en el artículo 13 C.P., ni la suspensión de los derechos considerados como intangibles por las normas de derechos humanos ratificadas por Colombia.

Adicionalmente, es de mencionar que la normatividad bajo examen, no riñe con otros principios constitucionales que deben atenderse, tales como el Preámbulo de la Constitución, y el principio de solidaridad -art.1º-, principio de unidad nacional, los fines esenciales del Estado -art.2-.

Por todo lo anterior, la Sala concluye que el Decreto 1821 es en entero compatible con el régimen constitucional de los estados de excepción descrito en esta providencia, por lo cual declarará su exequibilidad en la parte resolutive de esta providencia judicial.

VI. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 1821 del 15 de septiembre de 2015, “por el cual se amplía la destinación de unos recursos para promover la empleabilidad y para mejorar las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de emergencia

económica, social y ecológica”.

Notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, 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

Incapacitado prescripción médica

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Incapacitado prescripción médica

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA

Secretaria General

[1]La jurisprudencia constitucional ha definido, de modo uniforme, que las normas de naturaleza estatutaria y orgánica conforman el bloque de constitucionalidad en sentido lato, habida cuenta que tienen rango superior a las de las leyes ordinarias, están sometidos a requisitos de aprobación y control constitucional más estrictos y, en consecuencia, conforman un parámetro necesario para la evaluación acerca de su validez. A este respecto, Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-425/94, C-578/95, C-993/04 y C-985/06, entre otras.

[2]Ley 137/94. Art. 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, éstos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

[3]Ley 137/94. 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.

[4]Ley 137/94. Art. 11. Necesidad. 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.

[5]Ley 137/94. Art. 13. Proporcionalidad. 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.

[6]Ley 137/94. Art. 12. Motivación de incompatibilidad. Los Decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción.

[7]Ley 137/94. Art. 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 tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

Debe acotarse que esta disposición fue declarada exequible, mediante sentencia C-179/94, “pero sólo en cuanto se refiere a funcionarios públicos que no gocen de fuero, pues en el evento de que las investigaciones a que alude el inciso segundo recaigan sobre funcionarios públicos con fuero constitucional, esta disposición sería inexecutable”.

[8]El artículo 4º PIDCP, incorporado a la legislación interna mediante la Ley 74 de 1968, establece lo siguiente:

Artículo 4º. 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. || 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. || 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del

Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Artículo 27. Suspensión de garantías. 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. || 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. || 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

[10] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[11] Ibidem.

[12] Este artículo fue declarado exequible por esta Corte, por los cargos analizados, mediante la Sentencia C-465 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos. Igualmente los incisos 1º y 3º fueron declarados exequibles, exclusivamente por el cargo de quebrantamiento del principio de reserva de ley orgánica, mediante la Sentencia C-289 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[13] Sentencia C-393 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.