COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/195/20

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/195/20
Expediente	—
Fecha	2020-03-17
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Decreto Legislativo En Desarrollo De Estado De Emergencia Que Otorga Una Transferencia Monetaria No Condicionada, En Favor De Beneficiarios De Programas Sociales Del Estado
- Decreto Legislativo En Desarrollo De Estado De Emergencia Por El Cual Se Dictan Medidas Para La Poblacion Cesante
- Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica Derivado De La Pandemia Por Covid-19
- Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica, O De Grave Calamidad Publica
- Control De Constitucionalidad De Decreto Legislativo De Desarrollo De Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica
- Control De Constitucionalidad De Estado De Emergencia

Resumen del caso (según la propia sentencia)

El Decreto Legislativo 553 de 2020, contempló en lo esencial dos medidas principales: (i) financiar con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– se distribuyan al Ministerio del Trabajo, la transferencia económica no condicionada dirigida a las personas adultas mayores que se encuentran registradas en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de 70 años en adelante.

Texto completo

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, yen desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, y CONSIDERANDO Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

e impedir la extensión de sus efectos.

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el Coronavirus COVID19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

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

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

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

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia. Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia. Que el 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus covid-19 Y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera:

102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al día 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al día 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al día 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al día 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al día 12 de abril y ciento 9 (109) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril de 2020 112 muertes y 2.852 casos confirmados en Colombia distribuidos así: Bogotá D.C.

(1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (272), Valle del Cauca (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta (24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 12 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.773.088 casos, 111.652 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Fondo Monetario Internacional, en declaración conjunta con la presidente le Comité Monetario y Financiero internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional del 27 de marzo de 2020, indicaron que “Estamos ante una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera.

Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2021. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe hacer prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021. Si bien el mayor impacto sanitario ha ocurrido en las economías avanzadas, los países de mercados emergentes y en desarrollo y en especial los países de bajo ingreso, se verán particularmente afectados por la combinación de una crisis sanitaria, una brusca reversión de los flujos de capital y, para algunos, una drástica caída de los precios de las materias primas. Muchos de estos países necesitan ayuda para reforzar su respuesta a la crisis y restablecer el empleo y el crecimiento, dada la escasez de liquidez de divisas en la economía de mercados emergentes y las pesadas cargas de la deuda en muchos países de bajo ingreso [...]” .

Que el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

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

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el “El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que “[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]”.

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus.

A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019.

Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19;

(ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en marco de la emergencia por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para adultos de 70 años, ordenando el aislamiento para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete la mañana (7:00 A.M.) y hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00. p.m.) Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que en el marco de la emergencia y a propósito la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, mediante el Decreto 513 del 8 de abril de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes la República de Colombia a partir de cero horas (00:00 horas) del 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 horas) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

Que dentro de las consideraciones del mencionado decreto, en el acápite de "medidas" se indicó "[...] Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis[...]" y "[.

..] Que los efectos económicos negativos generados por el Coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia[…]".

Que producto de la declaratoria de pandemia del Coronavirus COVID-19 es preciso tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, así como medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos.

Que, ante la magnitud de la pandemia, y dentro de las medidas tomadas en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el Gobierno nacional ha tomado medidas urgentes para poder contener el avance de la pandemia, las cuales tienen un impacto significativo en la actividad económica del país.

Que el artículo 25 de la Constitución Política señala que el trabajo “es un derecho y una obligación social y goza , en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado .

Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” . Que el artículo 215 de la Carta Política dispone también que, dentro del Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos expedidos con ocasión de ella.

Que se ha evidenciado que los adultos mayores constituyen una población en condición de especial vulnerabilidad frente al contagio del virus COVID-19, pues según datos de la Organización Mundial de la Salud, la tasa de mortalidad aumenta exponencialmente a partir de los 65 años, aproximadamente. Es así que la tasa de mortalidad de las personas infectadas que tienen hasta 40 años es del 0 .

2%, pero entre los que tienen 70 y 79 años, se incrementa a un 8%, mientras que , a partir de los 80 años, la cifra aumenta a un 14.8%, por lo que se requieren adoptar medidas con una mayor exigencia de asilamiento para esta población. Este hecho reduce significativamente la posibilidad que los adultos mayores puedan generar ingresos para garantizar la cobertura de sus necesidades básicas .

Que en razón de ello, la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, ordenó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12 :

00 p . m.). Que la ley 100 de 1993 , estableció un programa de auxilios para ancianos indigentes, cuyo objeto es apoyar económicamente a aquellas personas que cumplan con los requisitos previstos en la normatividad vigente .

Que el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de un subsidio económico, que se realiza a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor. Este programa actualmente brinda cobertura a 1.703.573 adultos mayores con un subsidio mensual de $80.000.

Que el Programa Colombia Mayor a la fecha cuenta con 500.000 adultos mayores en la lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio, los cuales no pueden ser atendidos actualmente por el programa en atención a restricciones presupuestales; siendo adultos mayores que no tienen ingresos para sobrellevar la emergencia por COVID-19. Por ello, y teniendo en cuenta que los adultos mayores son la población que mayor riesgo tiene frente a la pandemia, se hace necesario proveer protección económica inmediata a aquellos adultos que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor.

Que, se ha evidenciado que el impacto económico asociado al COVID-19 en el mercado laboral es de gran alcance en la medida en que las pérdidas empresariales y de los trabajadores debido a la pandemia, llevarán a muchas personas a la línea de pobreza.

Que en los últimos años, el sector trabajo ha estado enmarcado en grandes transformaciones que han llevado a la consolidación de políticas de empleo y protección social, considerando esquemas de protección al desempleo; y la Ley

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

Que el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC es un componente del Mecanismo de Protección al Cesante, el cual es administrado por las cuarenta y tres (43) Cajas de Compensación Familiar y se encargan de otorgar beneficios a la población cesante, que cumpla con los requisitos de acceso, con el fin de proteger a los trabajadores de los riesgos producidos por las fluctuaciones en los ingresos en periodos de desempleo; y aquellos beneficios son los establecidos en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013.

Que el Decreto Legislativo 488 de 27 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social Y Ecológica, dispuso de una transferencia económica para cubrir gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres (3) mensualidades iguales.

Que según los cálculos estimados los recursos de apropiación del aporte parafiscal al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC no son suficientes, debido a la gran demanda de cesantes, y se hace necesario apalancar y disponer de una fuente de recursos adicional a los aportes parafiscales que administran las Cajas de Compensación familiar, desde los recursos de la Nación transferidos al Ministerio del Trabajo, para lograr amortiguar los efectos del desempleo causados por la prevención del contagio del virus COVID-19.

Que mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con el objeto de “atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo en el marco del Decreto 417 de 2020”.

Que según las proyecciones realizadas teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos, de las cuarenta (43) Cajas de Compensación, Familiar, con saldos de recursos no ejecutados a 2020, y proyecciones de apropiación de la vigencia actual, las Cajas de Compensación logran tener una cobertura de 137.000 mil cesantes con beneficios, representado en $338.878.501.325. Sin embargo, aproximaciones tomando como referencia la Gran Encuesta Integrada de Hogares, se evidencia aproximadamente 1.146.000 nuevos cesantes a causa de la pandemia, lo que exige $3.735.785.387.754 recursos en las 43 Cajas de Compensación Familiar, para contener los efectos del desempleo.

Que a la fecha se han recibido doscientos diez y siete mil cuatrocientos ochenta y un (217.481) nuevas postulaciones, teniendo mayor afectación en Bogotá/Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander y Risaralda. Lo que justifica la necesidad de aunar los esfuerzos para realizar transferencias económicas del Fondo de Emergencia - FOME a las Cajas de Compensación Familiar, para poder contener en alguna medida los efectos del desempleo en los trabajadores y sus familias con la transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario.

Que actualmente no existe una norma que permita destinar recursos Fondo Mitigación de Emergencia - FOME para conjurar la crisis derivada de pandemia por el Coronavirus COVID-19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, para población especialmente vulnerable como las personas adultas mayores y los cesantes, dentro de Programa Colombia Mayor y dentro del Mecanismo de Protección al Cesante, establecido en el artículo 6 del Decreto 488 2020.

Que, con el fin de mitigar los efectos sobre empleo, y la calidad vida de los adultos mayores y cesantes en la situación de emergencia, se hace adoptar una serie de medidas que promuevan la continuidad de los beneficios otorgados, incluyendo la financiación estos gastos a través de recursos provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME.

Que en mérito de lo expuesto, DECRETA: Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto definir la transferencia económica no condicionada para personas adultas mayores se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, y la transferencia para los beneficiarios de las prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC, administrado por las Cajas de Compensación Familiar Artículo 2.

Transferencia económica no condicionada- Colombia Mayor. Con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se podrán financiar tres giros mensuales de ochenta mil pesos ($80.000) a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de setenta (70) años en adelante.

Parágrafo 1. Las personas adultas mayores en lista de giro por compensación de IVA, recibirán dos por ochenta mil pesos ($80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la lista de priorización.

Parágrafo 2. Las personas adultas mayores en lista priorización que no son beneficiarios de la compensación de IVA, recibirán tres pagos por ochenta mil pesos ($80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la priorización.

Parágrafo 3. Los giros definidos en este artículo serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor. Se autoriza al Ministerio del Trabajo para que dentro del marco de los recursos asignados al Fondo de Solidaridad Pensional, se paguen los gastos que por concepto de comisiones fiduciarias se ocasionen, para el pago efectivo de las transferencias realizadas a las personas adultas mayores registradas en los listados de priorización del programa Colombia Mayor Artículo 3. Transferencias económicas para las prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, administrado por las Cajas de Compensación Familiar.

Con los recursos que se asignen del Fondo de Mitigación de Emergencias, se autoriza al Ministerio del Trabajo, para que con base en el Decreto 417 de 2020, realice transferencias de giros directos a las Cajas de Compensación Familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante, con el fin de apalancar la financiación de las prestaciones económicas para los trabajadores cesantes, contemplad[a]s en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013 y el artículo 6 del Decreto 488 de 2020.

Artículo 4. Beneficiarios de los recursos transferidos del Ministerio del Trabajo a las Cajas de Compensación Familiar. Los beneficiarios de los recursos referidos en el artículo anterior, serán los cesantes que hayan sido trabajadores dependientes o independientes, cotizantes a categoría A y B, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante un (1) año continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco (5) años, en las mismas condiciones operativas establecidas en el Decreto 488 de 2020 y la Resolución del Ministerio del Trabajo 853 de 2020.

Parágrafo: El Ministerio del Trabajo definirá las condiciones y criterios de acceso a estos recursos por parte de las Cajas de Compensación Familiar.

Artículo 6. Vigencia y Derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 15 días del mes de marzo de 2020. [siguen firmas del presidente de la República y de todos los ministros [2]]. II. INTERVENCIONES 2. Durante el término de fijación en lista se realizaron las intervenciones

institucionales y ciudadanas que seguidamente se enlistan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto del Procurador General de la Nación. El sentido de las intervenciones fue el siguiente:

EXEQUIBILIDAD EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA INEXEQUIBILIDAD Presidencia de la República Departamento Nacional de Planeación Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar –ASOCAJAS– (arts. 3 y 4) Defensoría del Pueblo Laura Daniela Rey Gaitán Paola Andrea Mesa Galindo (art. 3) Alejandro Santamaría Ortiz, Soraya Pérez Portillo y Mario Ospina Ramírez (arts. 2 y 4) Jorge Eliecer Manrique Villanueva y Cristian Alfredo Orozco Espinosa (arts. 3 y 4) Procurador General de la Nación a.

Presidencia de la República 3. La secretaria jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, solicitó se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 553 del 15 de abril de 2020 por considerar que, en su expedición, se cumplieron todos los requisitos formales y materiales.

4. En cuanto a los requisitos formales, indicó que el decreto lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros del despacho; fue expedido el 15 de abril de 2020, en desarrollo del Decreto Ley 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia social, económica y ecológica, esto es, durante el término de vigencia de la mencionada declaratoria; y contó con la debida motivación.

5. Respecto al cumplimiento de los requisitos materiales, señaló que el decreto cumple con los criterios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, no discriminación, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad.

6. Explicó sobre el criterio de conexidad , que cumple con el elemento interno y externo. Sobre el primero, indicó que existe en tanto en la parte motiva del decreto se consignan argumentos que tienen relación directa con las medidas adoptadas, orientadas a la protección económica inmediata de los adultos mayores y los cesantes que, por efectos del cumplimiento estricto de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, no tienen la posibilidad de generarse fuentes de ingreso. Sobre el segundo, mencionó que las medidas decretadas guardan relación con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia porque pretenden mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país a causa del COVID-19. Así, precisó que el Decreto Legislativo 553 de 2020 autorizó las transferencias económicas no condicionadas “Colombia Mayor” y fortaleció el instrumento de financiación de beneficios asociados a los mecanismos de protección al cesante para mitigar el impacto económico adverso de la pandemia en dos grupos poblacionales especialmente vulnerables: los adultos mayores y los cesantes.

7. Señaló que el decreto cumple con el criterio de finalidad en tanto su objetivo es conjurar los efectos de la crisis y mitigar el impacto económico que tiene la progresión de la pandemia del COVID-19 y de las medidas de aislamiento y distanciamiento social adoptadas, que tienen la potencialidad de afectar el mínimo vital de las personas en situación especial de vulnerabilidad, como los adultos mayores y los cesantes.

8. En cuanto al criterio de necesidad , señaló que las medidas adoptadas son necesarias fáctica y jurídicamente para atender la calamidad que dio origen a la declaratoria de estado de emergencia, debido a que la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 no solo tiene efectos directos en la salud de las personas, sino que también afecta los ingresos económicos de los habitantes del territorio nacional y de las empresas, en razón de las medidas adoptadas para conjurarla. Así, precisó, que la entrega de las transferencias económicas “Colombia Mayor” y al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, administrado por las cajas de compensación familiar, son necesarias para mitigar la grave afectación económica y social que aqueja a los adultos mayores y los cesantes, que no cuentan con el apoyo económico directo del Estado y que no cuentan con posibilidades para generar fuentes de ingreso del mercado de trabajo.

9. Expresó que las medidas adoptadas resultan proporcionales en tanto garantizan el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas mayores y los cesantes de distintos sectores de la economía, y se orientan a mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia en la población vulnerable, al procurarles recursos para cubrir las necesidades más básicas.

10. Sostuvo que no hay incompatibilidad porque las medidas adoptadas en el decreto no suspenden, modifican o derogan leyes. Además, que no existe discriminación alguna porque, al contrario, buscan entregar transferencias económicas a dos de los grupos poblacionales más afectados por la emergencia generada por la COVID-19, esto es, adultos mayores de setenta años que ya han sido identificados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y cesantes que hayan sido trabajadores dependientes o independientes, cotizantes a categoría A y B, que hayan realizado aportes a una caja de compensación familiar durante un año continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco años. Finalmente, que no comportan arbitrariedad ni afectación a derechos fundamentales que tengan la condición de intangibles .

b. Departamento Nacional de Planeación 11. La jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, Marcela Gómez Martínez, solicitó se declare la exequibilidad del decreto en cuestión, toda vez que cumple con los requisitos formales y materiales de constitucionalidad previstos para los decretos legislativos expedidos en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

12. Señaló que se adhiere a cada uno de los argumentos expuestos en la intervención realizada por la secretaria jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

c. Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar 13. La presidente ejecutiva de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS – , Adriana María Guillén Arango, solicitó declarar exequibles los artículos 3 y 4 del Decreto 553 de 2020, en la medida en que contribuyen a alcanzar el objetivo de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, como lo es la protección al desempleado con motivo de la pandemia.

14. Explicó que con la finalidad de mitigar los efectos generados por el COVID-19 en el mercado laboral, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020. Dicha normativa adicionó una prestación económica al mecanismo de protección al cesante previsto en el Ley 1636 de 2013, a cargo de las cajas de compensación familiar, en tanto se financia con los recursos provenientes del denominado 4% que pagan y reconocen los empleadores a sus trabajadores, en virtud de la prestación social denominada subsidio familiar [3] .

15. Los artículos 3 y 4 del Decreto 553 de 2020, prevén que del denominado FOME se realicen transferencias a las cajas de compensación familiar (son 35 cajas afiliadas a Asocajas), con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, con el fin de apalancar la financiación de las prestaciones económicas para los trabajadores cesantes, contempladas en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013 y el artículo 6 del Decreto 488 de 2020. Por consiguiente, considera que la normativa bajo análisis tiene una relación directa y específica con la materia regulada en el estado de emergencia declarado (Decreto 417 de 2020), comoquiera que se dirige a apalancar el financiamiento de los beneficios previstos en el Decreto 488 de 2020, que está encaminado a mitigar el desempleo, que es uno de los efectos más graves que viene ocasionando la pandemia [4] .

16. Planteó que dada la cantidad de postulaciones y la limitación de recursos con los que disponen las cajas de compensación familiar para atender el mecanismo de protección al cesante [5] , resulta necesario e indispensable que con recursos del Presupuesto General de la Nación se apalanque el financiamiento de esos beneficios, pues, de lo contario, una población importante se quedaría sin acceso a los mismos. Lo anterior, en la medida en que será la capacidad del FOSFEC la que determine la población que puede cubrirse con los beneficios.

17. Finalmente, resaltó que, ante un momento único y complejo como el que se está atravesando, que ha desbordado los cálculos y la capacidad de los fondos de las cajas de compensación familiar, de por sí limitados [6] , se requiere del Gobierno Nacional toda la colaboración y solidaridad para garantizar los beneficios para la población cesante, tan afectada en esta coyuntura, en aras de mitigar los efectos negativos del desempleo.

d. Defensoría del Pueblo 18. La defensora delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, Paula Robledo Silva, solicitó se declare exequible el decreto objeto de examen porque cumple con todos los requisitos formales y materiales exigibles, de conformidad con la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional.

19. En cuanto a los requisitos formales, sostuvo que el Decreto Legislativo 553 de 2020 fue expedido en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en todo el territorio nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; fue expedido y suscrito por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros; fue emitido dentro del término de vigencia del estado de emergencia fijado en el decreto declaratorio; señala expresamente en sus consideraciones los hechos y razones que motivaron su expedición; y estableció de manera clara y concreta el ámbito territorial de su aplicación.

20. En relación con los requisitos materiales, en primer lugar, señaló que cumple con el juicio de conexidad material . En cuanto a la conexidad interna, afirmó que las medidas adoptadas en el decreto resultan congruentes respecto de los motivos expresados en la parte considerativa del mismo. Además, que cumple con la conexidad externa porque (i) la creación y fondeo de una transferencia económica no condicionada dirigida a la población adulta mayor beneficiaria en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, y (ii) la autorización al Ministerio del Trabajo para que destine recursos provenientes del FOME al FOSFEC, con el fin de apalancar financieramente el pago de prestaciones económicas en favor de trabajadores cesantes, a las que refieren los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020, guardan una estrecha relación con los motivos que acompañaron la expedición del Decreto Legislativo 417 de 2020, en lo que tiene que ver con la imperiosa necesidad de contener el contagio del COVID-19 y mitigar sus efectos nocivos en todo el territorio nacional.

21. En segundo lugar, planteó que satisface el juicio de ausencia de arbitrariedad por cuanto sus disposiciones no limitan o suspenden derechos fundamentales, ni tampoco representan una interrupción al normal funcionamiento de las ramas del poder público.

22. En tercer lugar, afirmó que supera el juicio de intangibilidad pues las medidas adoptadas en el Decreto 553 de 2020 no comportan restricción o limitación de ninguno de los derechos que son intangibles, incluso en contextos de anormalidad institucional como los que comporta el estado de emergencia, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

23. En cuarto lugar, en relación con el juicio de finalidad , explicó que las medidas que adopta el Decreto 553 se orientan a otorgar protección económica a dos grupos:

(i) los adultos mayores de 70 años, por ser el grupo poblacional más vulnerable frente a la pandemia y quienes además ostentan la condición de sujetos de especial protección constitucional; y (ii) la población cesante. Lo anterior, teniendo en cuenta que las medidas especiales de confinamiento dificultan aun más para los mencionados grupos contar con ingresos para subsistir dada la emergencia por COVID-19. Continuó observando que el fin perseguido por las estipulaciones de la norma es “ el conjurar los efectos económicos asociados a la pandemia a través de la disposición de recursos financieros por parte del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME a favor de adultos mayores mediante el Programa Colombia Mayor, y de los trabajadores cesantes a través del Fondo de Solidaridad Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC administrado por las Cajas de Compensación Familiar ”. Así, concluyó que las

medidas de protección económica que benefician a los adultos mayores y a los cesantes mediante el otorgamiento de ayudas monetarias no solo tiene como propósito conjurar algunas de las causas que derivaron en la declaratoria de la emergencia, a través del mejoramiento del flujo de caja de los beneficiarios, sino que, consecuentemente, tiende a impedir la extensión de los efectos de la pandemia.

24. En quinto lugar, en relación con el juicio de motivación suficiente , señaló que no advierte que el decreto prevea alguna medida restrictiva de derechos fundamentales que implique para el Gobierno Nacional la necesidad de exponer algún tipo de justificación para la adopción del mismo y, al contrario, tiene como propósito la garantía de los derechos fundamentales de los adultos mayores y de la población cesante, al proveer beneficios económicos a personas que por su situación de vulnerabilidad difícilmente pueden asegurarse algún tipo de ingreso.

25. En sexto lugar, en cuanto al juicio de necesidad , afirmó que dada la urgencia con que debe atenderse la rápida y amplia expansión del COVID-19 y sus efectos y que no existía una norma que permitiera destinar recursos del FOME en favor de las personas adultas mayores y los cesantes, correspondía al Gobierno Nacional establecer esta medida a través del decreto objeto de estudio en tanto no le era posible acudir a su iniciativa legislativa para la materialización oportuna del objetivo propuesto.

26. En séptimo lugar, sostuvo que el decreto supera el juicio de incompatibilidad en la medida en que no implica la modificación o suspensión de norma alguna, sino que responde a la necesidad de expedir normas dirigidas a “ conjurar los efectos de la crisis ” y “ aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis ”, según se describe en el Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia.

27. En octavo lugar, sostuvo que la norma analizada guarda proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, además no comporta limitación en el ejercicio de los derechos y libertades.

28. Finalmente, en cuanto al juicio de no discriminación , señaló que las medidas adoptadas no incurren en tratos discriminatorios y, por el contrario, se corresponden con el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado frente a la protección de los derechos de las personas mayores, así como de las desempleadas.

e. Ciudadana Laura Daniela Rey Gaitán 29. Laura Daniela Rey Gaitán presentó escrito solicitando se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 553 de 2020, al concluir que cumple los requisitos formales y las condiciones sustanciales de conexidad, finalidad, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y discriminación, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y necesidad.

30. Explicó que la norma autoriza al Ministerio de Trabajo para que con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME–, creado en el marco de la emergencia sanitaria, se haga efectiva la transferencia económica no condicionada para las personas adultas mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, así como la transferencia a beneficiarios de las prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, administrado por las Cajas de Compensación Familiar. Con ello, pretende atender obligaciones de orden prestacional que permiten mitigar las pérdidas económicas y de fuerza laboral de los sujetos afectados por la pandemia.

f. Ciudadana Paola Andrea Mesa Galindo 31. Paola Andrea Mesa Galindo presentó escrito solicitando que se declare la constitucionalidad del Decreto Legislativo 553 de 2020 [7] , “ bajo el entendido de que las transferencias de las ayudas monetarias en favor de quienes han perdido su empleo en ellos ordenadas, no se encuentran gravadas con el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF – durante el tiempo que persista la Emergencia Económica, Social y Ecológica ”.

32. Planteó que si bien es claro que en la expedición del decreto se dio cumplimiento a los requisitos formales, no ocurre lo mismo en relación con el requisito sustancial de proporcionalidad , debido a que la medida adoptada por el Gobierno Nacional para conjurar la emergencia, aunque busca mitigar las necesidades de una población vulnerable y proteger sus derechos, en virtud de la falta de claridad del texto, deja abierta la posibilidad de que pierdan su fuerza ante la ostensible disminución de los recursos asignados a los cesantes para atender el pago del gravamen a los movimientos financieros.

33. A esa conclusión se llega, explicó, debido a que las cajas de compensación familiar, a pesar de ser entidades sin ánimo de lucro, no pertenecen al Régimen Tributario Especial –RTE–, ya que cuentan con un tratamiento tributario particular consagrado en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario. Siendo ello así, al no pertenecer al RTE, no les resulta aplicable la medida adoptada por el Decreto 530 de 2020 [8] , en el sentido de considerar exentas del GMF las transferencias realizadas a los cesantes, quienes constituyen en estos momentos una población altamente vulnerable por los efectos de la pandemia.

34. Agregó que no tendría sentido que los recursos destinados a mitigar los efectos de la emergencia, que incluso tuvieron que incrementarse con recursos propios del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME–, creado mediante el Decreto 444 de 2020, se vean afectados por el Gravamen a los Movimientos Financieros [9] .

Sostuvo que con el impacto que supone disminuir los recursos destinados a los cesantes que deja la pandemia para cubrir el pago del GMF, se dejarían de atender las necesidades apremiantes de miles de cesantes y sus respectivas familias, por lo que gravar esos recursos vulneraría el derecho al mínimo vital.

35. Señaló que, en caso de ser acogidos sus argumentos por la Corte, la sentencia deberá tener efectos retroactivos, en el sentido de que los valores ya retenidos por las entidades financieras por concepto del GMF al momento del fallo, sean devueltos a las cajas de compensación familiar para que estas, a su vez, los transfieran a otros cesantes que cumplan con los requisitos exigidos por los decretos que contemplan medidas de alivio para este grupo de personas.

g. Ciudadanos Alejandro Santamaría Ortiz, Soraya Pérez Portillo y Mario Ospina Ramírez 36. Alejandro Santamaría Ortiz, Soraya Pérez Portillo y Mario Ospina Ramírez, docentes investigadores del Departamento de Derecho Constitucional y en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, de la Universidad Externado de Colombia, solicitaron declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 4 del Decreto Legislativo 553 de 2020, que establecen, en su orden, la transferencia económica no condicionada y los beneficiarios de los recursos transferidos del Ministerio de Trabajo a las cajas de compensación familiar.

37. En relación con la transferencia económica no condicionada para atender a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor (art. 2), señalaron que la norma persigue un fin constitucionalmente legítimo en la medida en que busca la protección de las personas que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad (art. 13 C.P.), y que sufren en mayor medida los efectos económicos negativos derivados de la pandemia del COVID-19. Por ende, cumple el requisito de finalidad .

38. Con todo, explicaron que la disposición no cumple con el requisito de necesidad porque no expresa claramente las razones por las cuales la medida adoptada es necesaria para conjurar la emergencia generada por el COVID-19, siendo que la problemática que se describe en las consideraciones del decreto, consiste en que “ el programa Colombia Mayor a la fecha cuenta con 500.000 adultos mayores en lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio, los cuales no pueden ser atendidos actualmente por el programa en atención a restricciones presupuestales ”. Así, precisaron que el pago de los tres giros mensuales por valor de ochenta mil pesos ($80.000) a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, “ corresponde a acatar las obligaciones positivas derivadas de los derechos fundamentales en tiempos de normalidad ”. Adicionalmente, plantearon que la norma establece que se manejarán los pagos mediante los recursos del FOME, sin embargo, desde la misma motivación se observa una limitación operativa en la medida en que no

existe una disposición que permita destinar los recursos de ese fondo a los grupos vulnerables como las personas adultas mayores o los cesantes.

39. En cuanto a la proporcionalidad , señalaron que el artículo 2 del Decreto 553 de 2020 no cumple con el juicio porque la norma no ofrece explicación alguna para decidir sobre los criterios de elegibilidad de quienes se benefician de la medida, pues la lista de priorización se conforma por varios grupos vulnerables que son sujetos de especial protección constitucional. Además, a propósito del incumplimiento del requisito de necesidad , cuestionaron que la medida adoptada sea acorde con la gravedad de la situación que pretende conjurarse.

40. Finalmente, afirmaron que la motivación de la incompatibidad no aplica debido a que el decreto no suspende ni sustituye expresamente norma alguna, y que el artículo examinado no plantea inconveniente en relación con la no discriminación .

41. Frente a las transferencias económicas para las prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, administrado por las cajas de compensación familiar (art. 4), sostienen que la norma pese a perseguir un fin constitucionalmente legítimo, ya que busca dar alcance al artículo 13 superior, no cumple con el requisito de finalidad .

Argumentaron que el decreto no explica la relación existente entre el aumento del rango de cobertura como mecanismo de protección al cesante y la necesidad de conjurar las causas que dieron origen a la emergencia. Aunque reconocen que la medida adoptada sin duda alguna presta ayuda en una situación como la que actualmente se vive, más bien atiende al cumplimiento de deudas sociales de vieja data que tiene el Estado con los trabajadores.

42. Expusieron que el artículo 4 del Decreto 553 no cumple con el requisito de necesidad debido a que no ofrece ninguna explicación acerca de cómo la medida resulta indispensable para superar la crisis. Plantearon que como el Mecanismo de Protección al Cesante ya existía en tiempos de normalidad (Ley 1636 de 2013), el Gobierno Nacional debió explicar que la normativa resultaba insuficiente para conjurar la situación anómala.

43. En cuanto a la proporcionalidad , señalaron que el artículo 4 no cumple con el juicio porque la medida no es acorde con la gravedad de la situación que pretende conjurarse, aunque reconocen que el establecimiento de requisitos de acceso en el Mecanismo de Protección al Cesante persigue un fin constitucionalmente legítimo, tal como fue estudiado en la sentencia C-571 de 2017.

44. Finalmente, cuestionaron que en el beneficio adoptado se evidencia una situación de discriminación indirecta , en la medida en que en las condiciones actuales la entidad del aporte no es un criterio relevante para no dar un trato favorable a un grupo de la población cesante. Lo anterior, porque se está condicionando la ayuda estatal no solo a la realización del aporte al sistema, sino a la cuantificación del mismo, dentro de un periodo de tiempo, lo que origina una situación de exclusión respecto de las personas que no han podido hacer la contribución durante los últimos cinco años, o no han podido completar un año continuo o discontinuo, quedando estas desprovistas del beneficio económico.

h. Ciudadanos Jorge Eliecer Manrique Villanueva y Cristian Alfredo Orozco Espinosa 45. Jorge Eliecer Manrique Villanueva, director del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia, y Cristian Alfredo Orozco Espinosa, docente de dicho departamento, solicitaron que se declare la exequibilidad de los artículos 3 y 4 del Decreto 553 de 2020, que hacen referencia a las medidas de protección al cesante.

46. En primer orden, explicaron que las disposiciones establecidas para la protección al cesante tienen un carácter meramente instrumental, pues se expiden con el fin de materializar lo dispuesto en el Decreto Legislativo 488 de 2020 [10] , que dispuso de una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de

consumo de cada beneficiario, por un valor de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, divididos en tres mensualidades iguales [11] .

47. En segundo orden, afirmaron que las normas bajo análisis, que establecen medidas urgentes para mitigar los efectos económicos que ha traído la pandemia en los hogares de los trabajadores que quedan cesantes, se consideran ajustadas a la Constitución Política por ser adecuadas, necesarias, útiles, razonables y no representar una regresión en los derechos de los trabajadores.

48. En lo que tiene que ver con los requisitos para acceder a los recursos señalados en el artículo 4 del Decreto 553, sostuvieron que son razonables y se compadecen con la situación por la que atraviesa el mercado laboral nacional y las altas tasas de desempleo, pues además de ser más favorables para los cesantes que las previstas en la legislación ordinaria (art. 13 de la Ley 1636 de 2013), no establecen distinciones injustificadas que puedan llevar a una eventual vulneración del derecho a la igualdad.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN 49. Mediante escrito fechado el 20 de mayo de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó declarar exequible el Decreto Legislativo 553 de 2020 en la medida en que cumplió con los requisitos formales y materiales que deben atender los decretos legislativos expedidos en desarrollo del estado de emergencia.

50. En relación con los requisitos formales, sostuvo que (i) se expidió en desarrollo del Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

(ii) Está firmado por el presidente y todos los ministros. (iii) Cumple con el requisito de temporalidad, puesto que el Decreto 417 de 2020 fue promulgado el 17 de marzo y rigió hasta el 15 de abril, y el decreto bajo examen se expidió en esa última fecha. Y, (iv) cumple con el requisito de motivación puesto que contiene una parte considerativa en la que se explica la necesidad y pertinencia de adoptar medidas para beneficiar a las personas registradas en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y a los trabajadores cesantes. Además, el decreto expone el fundamento factico que motivó su expedición y su relación con las medidas acogidas.

51. En cuanto a los requisitos materiales, dividió su análisis en el cumplimiento de las condiciones generales y de las condiciones específicas. En cuanto a las primeras, analizó (i) el juicio de conexidad material, (ii) el juicio de ausencia de arbitrariedad, (iii) el juicio de intangibilidad, y (iv) el juicio de no contradicción específica.

52. Explicó que el Decreto 553 de 2020 establece dos medidas que buscan asegurar el mínimo vital y la supervivencia de los adultos mayores del Programa Colombia Mayor y de las personas que han quedado cesantes como resultado de la propagación del COVID-19. Estas medidas son:

(i) una transferencia económica no condicionada para adultos mayores que se encuentren registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor provenientes del FOME y que se distribuyen por el Ministerio de Trabajo.

(ii) Autoriza la transferencia directa a la cuenta de prestaciones económicas del FOSFEC, administrado por las cajas de compensación familiar, con el fin de apalancar la financiación de las prestaciones económicas para los trabajadores cesantes a las que se refiere la Ley 1636 de 2013 y el Decreto 488 de 2020.

53. Sostuvo que el Decreto 553 de 2020 cumple con el requisito de conexidad externa puesto que existe una relación entre las medidas del decreto y las razones que dieron lugar a la emergencia.

Adicionalmente, cumple con el requisito de conexidad interna porque la motivación del decreto está directamente conectada con los efectos del COVID-19 sobre la disponibilidad de recursos para la población vulnerable y las consecuencias en el empleo.

54. En cuanto al juicio de ausencia de arbitrariedad , señaló que las medidas adoptadas por el Decreto 553 no afectan los derechos fundamentales y, por el contrario, son instrumentos que buscan establecer condiciones para garantizar el mínimo vital, en la medida en que aseguran un ingreso mínimo a personas particularmente afectadas por el impacto de la pandemia, esto es, los adultos mayores y los cesantes.

55. Afirmó que igualmente cumple con el juicio de intangibilidad , puesto que las medidas adoptadas se limitan a autorizar recursos para los adultos mayores y la población cesante durante el término de la emergencia sanitaria.

56. Sostuvo que satisface el juicio de no contradicción específica , en primer lugar, porque no se evidencia ninguna contradicción entre el Decreto 553 de 2020, la Constitución Política y los tratados internacionales. En segundo lugar, no existe una violación a los poderes que confiere el estado de emergencia al ejecutivo, puesto que se limitó a autorizar giros con el fin de favorecer a sujetos de especial protección constitucional.

57. En relación con las condiciones específicas, el Procurador analizó (i) el juicio de finalidad, (ii) el juicio de motivación suficiente, (iii) el juicio de necesidad, (iv) el juicio de incompatibilidad, (v) el juicio de proporcionalidad, y (vi) el juicio de no discriminación.

58. Planteó que el Decreto 553 cumple con el requisito de finalidad , toda vez que las medidas diseñadas están encaminadas a proteger la subsistencia y el mínimo vital de dos grupos poblacionales que sufren un mayor impacto en relación con los efectos del COVID-19. Agregó que el aislamiento preventivo obligatorio, como medida adoptada para contrarrestar la propagación del COVID-19 y así evitar que la crisis extienda sus efectos, implica una reducción intempestiva de los ingresos y del empleo.

59. Refirió que satisface el juicio de motivación suficiente , que permite analizar si el decreto legislativo contiene las razones que demuestren la necesidad de limitar el ejercicio de los derechos fundamentales. Reiteró que en el Decreto 553 no se presenta ningún tipo de medida que limite el ejercicio de los derechos fundamentales, además, que las medidas acogidas están suficientemente motivadas.

60. Afirmó que cumple con el juicio de necesidad fáctica , puesto que las dos medidas que hacen énfasis en dos grupos poblacionales particularmente vulnerables son potencialmente idóneas para conjurar los efectos económicos asociados a la expansión del COVID-19.

Adicionalmente, frente a la subsidiariedad , consideró que no existe una norma que le permita al Gobierno Nacional transferir recursos del FOME directamente a la población en la lista de priorización del Programa Colombia a Mayor, así como tampoco una norma que autorice a transferir recursos del Fondo de Mitigación a las cajas de compensación por el Ministerio de Trabajo. Razón por la que no existen otros medios ordinarios idóneos para lograr garantizar el mínimo vital de los adultos mayores en situación de pobreza y para garantizar la disponibilidad de recursos administrados por las cajas de compensación familiar.

61. Señaló que el Decreto 553 no contiene medidas que modifiquen, suspendan o inapliquen normas, por lo que se supera el juicio de incompatibilidad . Agregó que, en todo caso, la aplicación de los medios ordinarios para disponer de estas ayudas es contrario a las causas que dieron origen a la crisis.

62. El Procurador afirmó que también supera el juicio de proporcionalidad , por varias razones: (i) el Decreto 553 no incluye medidas que restrinjan o limiten derechos y garantías constitucionales, sino que, por el contrario, buscan garantizar el mínimo vital de dos grupos poblacionales que han sufrido las peores consecuencias de la crisis, además de otros derechos conexos con el mínimo vital.

(ii) Las medidas adoptadas no resultan excesivas en relación con la naturaleza de la emergencia que se pretende conjurar y son beneficiosas para los adultos mayores y los trabajadores cesantes.

(iii) Las medidas contribuyen a la permanencia de la población en el aislamiento. Y (iv) son medidas netamente económicas que prevén alivios que permiten que la población beneficiada siga manteniendo las condiciones necesarias para su supervivencia.

63. Finalmente, planteó que el decreto examinado no contiene criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, y, por el contrario, adopta medidas que tienen justificación en la igualdad desde una perspectiva material (art. 13 C.P.).

IV. CONSIDERACIONES A. Competencia 64. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 553 de 2020, con fundamento en el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241-7 de la Constitución, por tratarse de un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades propias del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

B. Problema jurídico y metodología de la decisión 65. Corresponde a este tribunal establecer la constitucionalidad de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 553 de 2020, adoptadas en desarrollo del Estado de Emergencia declarado mediante Decreto 417 de 2020, a saber:

(i) Transferencias económicas no condicionada para los adultos mayores incluidos en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de setenta años en adelante.

(ii) Transferencias de giros directos a las cajas de compensación familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del FOSFEC, con el fin de apalancar la financiación de los beneficios para los trabajadores cesantes, contemplados en los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020.

66. Para estudiar el anterior problema jurídico (i) se hará una breve caracterización del Estado de Emergencia; y (ii) se precisará el fundamento y alcance del control judicial de los decretos legislativos de desarrollo expedidos al amparo del Estado de Emergencia y, de manera especial, los criterios formales y materiales que rigen este control. A partir de esos elementos de juicio se procederá a (iii) examinar el decreto objeto de control.

C. Caracterización general del Estado de Emergencia [12] 67. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente ha precisado las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos que, en desarrollo del Estado de Emergencia, dicta el presidente de la República. La Corte reitera en esta oportunidad los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos al control de constitucional del Decreto Legislativo 541 de 2020 objeto de revisión.

68. De conformidad con el artículo 215 de la Constitución, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213, siempre que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

69. Este tribunal ha señalado que “ los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas , que logren conmocionar o trastrocar el orden económico, social o ecológico , lo cual caracteriza su gravedad , sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista , y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales ” [13] .

La calamidad pública ha sido definida por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella… ”.

70. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “ accidentes mayores tecnológicos ” [14] .

71. Desde la expedición de la Constitución, se ha declarado el Estado de Emergencia por distintas causas: i) la necesidad de reajustar las asignaciones básicas de los empleados públicos [15] ; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica [16] ;

iii) desastres naturales [17] ; iv) la revaluación del peso frente al dólar [18] ; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito [19] ;

vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público [20] ; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud [21] ;

y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela [22] . 72. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria del Estado de Emergencia sólo puede llevarse a cabo “ por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”.

A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

73. Dicha disposición señala que en el decreto que declare el Estado de Emergencia el presidente debe indicar el término durante el cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y, así mismo, convocar al Congreso, si no se hallare reunido, para que lo haga dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, los decretos legislativos que regulen materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, o en cualquier tiempo los decretos relacionados con materias de iniciativa de sus miembros; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

D. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia [23] Consideraciones generales 74. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad, que impone la Carta Política ante situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no puede ser omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse, tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo.

Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con el Texto Superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero, en todo caso, sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

75. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.);

(ii) el desarrollo de esas reglas previstas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria como las garantías que no pueden ser suspendidas ni siquiera en situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción;

y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad 76. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

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

78. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

79. El juicio de finalidad [24] se encuentra previsto en el artículo 10 de la LEEE [25] . A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación o a impedir la extensión o agravación de sus efectos [26] .

80. El juicio de conexidad material [27] , previsto en los artículos 215 de la Constitución [28] y 47 de la LEEE [29] , pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno , esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente [30] y (ii) externo , es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia [31] .

81. El juicio de motivación suficiente [32] ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de la fundamentación del decreto de emergencia, el Gobierno presenta razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas [33] .

Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas [34] , siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “ decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales ” [35] .

82. El juicio de ausencia de arbitrariedad [36] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establecen medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la

LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

[37] La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no afecten el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales [38] ;

que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento [39] .

83. El juicio de intangibilidad [40] parte del reconocimiento del carácter “intocable” de algunos derechos que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución, y 5 de la LEEE, no pueden ser suspendidos durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud de tales disposiciones y del derecho internacional de los derechos humanos, son derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia;

la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

84. El juicio de no contradicción específica [41] tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución ni los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia, esto es, el grupo de medidas descritas, entre otros, en los artículos 47 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

85. El juicio de incompatibilidad [42] , según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

86. El juicio de necesidad [43] , previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción [44] .

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

87. El juicio de proporcionalidad [45] , que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción constituyan respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

88. El juicio de no discriminación [46] , el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE [47] , exige verificar que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas [48] .

Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes o injustificados [49] . E. El Decreto 553 de 2020, el contexto de su expedición y su contenido 89. El decreto legislativo objeto de revisión fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 [50] , mediante el cual se declaró en estado de Emergencia en todo el territorio nacional, correspondiéndole a la Corporación adelantar el control automático de su constitucionalidad, según la competencia que al efecto le otorga la Constitución.

90. Dicho decreto contempló en lo esencial dos medidas principales: (i) Financiar con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– se distribuyan al Ministerio del Trabajo, la transferencia económica no condicionada dirigida a las personas adultas mayores que se encuentran registradas en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor [51] , beneficiando prioritariamente a la población de 70 años en adelante.

(ii) Autorizar al Ministerio del Trabajo para que destine recursos provenientes del FOME al Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, administrado por las cajas de compensación familiar, con el fin de apalancar financieramente el pago de las prestaciones económicas en favor de los trabajadores cesantes, a las que refieren los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020.

91. En su motivación se alude a las causas determinantes de la declaración del Estado de Emergencia, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del coronavirus COVID-19, y que tiene un impacto significativo en la actividad económica. Con mayor especificidad, se refiere a la necesidad de adoptar “ medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos ”, concentrando su marco de acción en dos grupos sociales: los adultos mayores en lista de priorización del Programa Colombia Mayor y los trabajadores que han quedado cesantes.

92. De un lado, expone que los adultos mayores constituyen una población en condición de especial vulnerabilidad frente al contagio del COVID-19, pues según datos de la Organización Mundial de la Salud, la tasa de mortalidad aumenta exponencialmente a partir de los 65 años. Es así como la tasa de mortalidad de las personas infectadas que tienen entre 70 y 79 años es del 8%, y que, a partir de los 80 años, la cifra aumenta a un 14,8%. En ese orden, señala que se hace necesario adoptar medidas de asilamiento riguroso para esta población, situación que reduce significativamente la posibilidad de que los adultos mayores puedan generar ingresos para garantizar sus necesidades básicas.

93. Recuerda que la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud, ordenó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años, desde el 20 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020.

94. Señala que la Ley 100 de 1993 estableció un programa de auxilios para personas adultas mayores en situación de indigencia. Además, que el artículo 2 de la Ley 797 de 2003 creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a la protección de las personas que se encuentran en ese supuesto o en situación de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de un subsidio económico, que se realiza a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-, contando en la actualidad con una cobertura de 1.703.573 adultos mayores con un subsidio mensual de $80.000.

95. Menciona que el Programa Colombia Mayor a la fecha cuenta con 500.000 adultos mayores en lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio, que no tienen ingresos para sobrellevar la emergencia decretada, los cuales no pueden ser atendidos actualmente por ese programa debido a restricciones presupuestales. En esa medida, afirma, se hace

necesario brindarles protección económica inmediata a aquellas personas adultas mayores que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor.

96. De otro lado, refiere que el impacto económico asociado al COVID-19 en el mercado laboral es de gran alcance en la medida en que las pérdidas empresariales y de los trabajadores debido a la pandemia, llevarán a muchas personas al desempleo y a la línea de pobreza.

97. Recuerda que, en los últimos años, el sector trabajo ha estado enmarcado en grandes transformaciones que han llevado a la consolidación de políticas de empleo y protección social, considerando esquemas de protección al desempleo. Así, la Ley 1636 de 2013 creó en Colombia el Mecanismo de Protección al Cesante, para aquellos colombianos que pierdan su trabajo, como un instrumento de articulación de políticas activas y pasivas de mercado laboral que tienen por objeto minimizar los riesgos del cesante y su familia en momentos de desempleo y facilitar su reenganche laboral. Explica que el sistema de beneficios es administrado y operado a través de las cajas de compensación familiar a nivel departamental, y que estos se reconocen a quienes hayan estado afiliados a una caja.

98. Afirma que el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, componente del Mecanismo de Protección al Cesante, es administrado por las 43 cajas de compensación familiar que, a su vez, se encargan de otorgar beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013. Ello, con el fin de proteger a los trabajadores de los riesgos producidos por las fluctuaciones en los ingresos en periodos de desempleo.

99. Pone de presente que mediante Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020, se dictaron medidas de orden laboral dentro del Estado de Emergencia, tales como una transferencia económica para cubrir los gastos de los trabajadores cesantes que hayan realizado aportes a una caja de compensación familiar, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres mensualidades iguales.

100. Enfatiza en que, según los cálculos estimados por el Gobierno, los recursos de apropiación del aporte parafiscal al FOSFEC no son suficientes debido a la gran demanda de personas cesantes. Por ello, es necesario apalancar y disponer de una fuente de recursos adicionales a los aportes parafiscales que administran las cajas de compensación familiar, desde los recursos de la Nación transferidos al Ministerio del Trabajo para lograr amortiguar los efectos del desempleo causados por las medidas de prevención de propagación del COVID-19.

101. Señala que, según las proyecciones realizadas, las 43 cajas de compensación familiar logran tener una cobertura de 137.000 mil personas cesantes con beneficio, representando $338.878.501.325.

Sin embargo, a causa de la pandemia, se estima que habrá 1.146.000 de nuevas personas cesantes, lo que exige recursos por valor de $3.735.785.387.754 en esas cajas de compensación para contener los efectos del desempleo.

102. Menciona que a la fecha de expedición del Decreto Legislativo 553, se recibieron 217.481 nuevas postulaciones de personas cesantes, las que se encuentran en su mayoría en la ciudad de Bogotá y en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander y Risaralda. Afirma que esa cifra justifica la necesidad de aunar los esfuerzos para realizar transferencias económicas del Fondo de Emergencia FOME a las cajas de compensación familiar, buscando contener los efectos del desempleo en las personas trabajadoras y sus familias.

103. En otro orden de ideas, recuerda que mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME–, con el objeto de “ atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo en el marco del Decreto 417 de 2020 ”.

104. Refiere que actualmente no existe una norma que permita destinar los recursos del FOME a la población especialmente vulnerable como las personas adultas mayores, dentro de Programa Colombia Mayor, y las personas cesantes, dentro del Mecanismo de Protección al Cesante, establecido en el artículo 6 del Decreto 488 de 2020.

105. Finalmente, señala que, con el fin de mitigar los efectos sobre el empleo y la calidad de vida de las personas adultas mayores y las personas cesantes en la situación de emergencia, es necesario adoptar una serie de medidas que promuevan la continuidad de los beneficios otorgados, incluyendo la financiación de estos gastos a través de recursos provenientes del FOME.

106. Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Decreto Legislativo 553 de 2020 señala en su artículo 1 que tiene por objeto definir la transferencia económica no condicionada para las personas adultas mayores que se encuentran registradas en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, y la transferencia para los beneficiarios de las prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, administrado por las cajas de compensación familiar.

107. En cuanto a la transferencia económica no condicionada -Colombia Mayor-, dispone en su artículo 2 que con los recursos del FOME que se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se podrán financiar tres giros mensuales de ochenta mil pesos ($80.000) a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de setenta (70) años en adelante.

108. En ese primer beneficio identifica dos categorías diferenciadas: (i) las personas adultas mayores en lista de priorización que hayan sido beneficiarias del giro por compensación de IVA, quienes recibirán dos pagos por ochenta mil pesos ($80.000) cada uno (par. 1).

Y, (ii) las personas adultas mayores en lista de priorización que no son beneficiarias de la compensación de IVA, quienes recibirán tres pagos por ochenta mil pesos ($80.000) cada uno (par. 2). Precisa la norma que en ninguno de los casos las personas adultas mayores pierden su turno en la lista de priorización.

109. Adicionalmente, el artículo 2 del Decreto 553 prevé que los giros serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor. Para ello, autoriza al Ministerio del Trabajo para que, dentro del marco de los recursos asignados al Fondo de Solidaridad Pensional, se paguen los gastos que por concepto de comisiones fiduciarias se ocasionen, para el pago efectivo de las transferencias realizadas a las personas adultas mayores registradas en los listados de priorización del programa Colombia Mayor (par. 3).

110. En cuanto a las transferencias económicas para las prestaciones económicas del FOSFEC, administrado por las cajas de compensación familiar, el decreto dispone en su artículo 3 que, con los recursos que se asignen del FOME, se autoriza al Ministerio del Trabajo para que realice transferencias de giros directos a las cajas de compensación familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante, con el fin de apalancar la financiación de las prestaciones económicas para los trabajadores cesantes, contempladas en los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 [52] y 6 del Decreto 488 de 2020 [53] .

111. Señala en el artículo 4 que los beneficiarios de las prestaciones económicas para los trabajadores cesantes de que trata el artículo 3, serán los cesantes que hayan sido trabajadores dependientes o independientes, cotizantes a categoría A y B, que hayan realizado aportes a una caja de compensación familiar durante un (1) año continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco (5) años, en las mismas condiciones operativas establecidas en el Decreto 488 de 2020 y la Resolución del Ministerio del Trabajo 853 de 2020 (inc. primero).

Correspondiendo a l Ministerio del Trabajo definir las condiciones y criterios de acceso a esos recursos por parte de las cajas de compensación familiar (par. único).

112. Por último, el artículo final, numerado como seis, pero que por consecutividad debería corresponder al cinco, define la vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial.

F. El Decreto Legislativo 553 de 2020 cumple los requisitos formales 113. La Corte constata que el Decreto Legislativo 553 de 2020 satisface la totalidad de los requisitos formales a que se ha hecho referencia en líneas anteriores, por cuanto:

- Primero, fue expedido por el presidente de la República con la firma de todos los ministros [54] . - Segundo, fue expedido en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y durante su vigencia, que se extendió hasta el día 15 de abril de 2020 [55] .

- Tercero, revisado su texto se encuentra que su articulado está precedido de una amplia motivación contentiva de las circunstancias justificativas de su expedición, de las razones en las que tienen sustento las medidas adoptadas, de las finalidades buscadas mediante su adopción, de su relevancia y necesidad, así como de su vínculo con los factores desencadenantes de la declaración del estado de emergencia.

G. El Decreto Legislativo 553 de 2020 cumple los requisitos materiales 114. Evaluado el decreto objeto de control encuentra la Corte que también satisface los requisitos materiales, como pasa a explicarse. Para ello, hará la descripción en forma conjunta de la validez de las medidas adoptadas, en primer orden, la referente a la transferencia económica no condicionada -Colombia Mayor-, y, en segundo orden, la relativa a las transferencias económicas para los beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, administrado por las cajas de compensación familiar.

115. Juicio de finalidad. Las disposiciones que integran el decreto están directamente relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

116. Según el artículo 1 del decreto, su objeto es “ […] definir la transferencia económica no condicionada para personas adultas mayores que se encuentran registrad[a]s en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, y la transferencia para los beneficiarios de las prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad del Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC, administrado por las cajas de compensación familiar ”.

117. Con ese objeto, se adoptaron dos medidas: (i) financiar, con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– a través del Ministerio del Trabajo, la transferencia económica no condicionada dirigida a las personas adultas mayores que se encuentran registradas en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, priorizando a las mayores de 70 años. Y, (ii) autorizar al Ministerio del Trabajo para que destine recursos provenientes del FOME al Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, administrado por las cajas de compensación familiar, con el fin de apalancar financieramente el pago de los beneficios en favor de los trabajadores cesantes, a las que refieren los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020.

118. En las consideraciones del Decreto Ley 553 se menciona (i) la necesidad de proveer protección económica a las personas adultas mayores, particularmente a las mayores de 70 años, a través del programa Colombia Mayor, por ser especialmente vulnerables en las condiciones actuales [56] ;

y (ii) la necesidad de “ apalancar y disponer de una fuente de recursos adicional a los aportes parafiscales que administran las Cajas de Compensación familiar, desde los recursos de la Nación transferidos al Ministerio del Trabajo, para lograr amortiguar los efectos del desempleo causados por la prevención del contagio del virus COVID-19 ”.

119. En la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social dispuso la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para las personas mayores de 70, desde el 20 de marzo hasta el 30 de mayo. Por su parte, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 ordenó “ el aislamiento preventivo obligatorio de todas las

personas habitantes de la República de Colombia ” desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril. Dicha medida se ha venido prolongando mediante los Decretos 531, 593, 636 y 749 de 2020, aunque ampliando de manera progresiva el listado de casos y actividades excepcionadas.

120. El efecto indiscutible del aislamiento preventivo obligatorio es que una parte significativa de la población no puede ejercer las actividades productivas ordinarias, formales o informales, de las que derivaba su sustento. Adicional a ello, como en el actual contexto hay un impacto negativo en la actividad económica y productiva, pues el confinamiento genera un choque en la demanda y la oferta agregada de bienes y servicios, se produce un deterioro en el mercado laboral.

Lo anterior implica la agravación de la situación de vulnerabilidad de muchas personas, especialmente de aquellos adultos mayores que se encuentran desamparados, que carecen de ingresos suficientes, o que viven en la indigencia o en la extrema pobreza; o de aquellos trabajadores que han perdido de forma abrupta sus ingresos al quedar cesantes, con la consecuente afectación del mínimo vital de las familias que dependían de dichos recursos.

121. Entonces, en este nuevo contexto, en donde por las propias medidas de excepción adoptadas para contener los efectos del COVID-19 muchas personas carecen de las herramientas para autoabastecerse y satisfacer por sí mismas sus necesidades vitales esenciales, surge para el Estado el deber de contribuir a suplir esas carencias.

122. De un lado, la Corte observa que el decreto explica adecuadamente las razones por las que la crisis afectará en mayor medida a las personas adultas mayores, especialmente a las de 70 años en adelante quienes, en términos generales, son sujetos de especial protección constitucional. Ello, porque las disposiciones de aislamiento obligatorio son más estrictas debido a que los riesgos en la salud y la vida frente al contagio del COVID-19 son más altos. Por consiguiente, es previsible que sus ingresos se vean especialmente afectados y que requieran de subsidios que den alguna cobertura a quienes vean afectado su mínimo vital. Precisamente por ello el decreto declaratorio de la emergencia había anticipado la necesidad de fortalecer la capacidad del Programa Colombia Mayor [57] .

123. De otro lado, el decreto presenta razones que justifican la necesidad de amortiguar los efectos del desempleo, haciendo frente al hecho grave e inminente de que las personas y los hogares pierdan los ingresos de los que dependía el cubrimiento de sus necesidades vitales esenciales y de las obligaciones previamente adquiridas, entre otras razones como consecuencia de las medidas de confinamiento y aislamiento obligatorio, que se han constituido en el eje vertebral de la estrategia para enfrentar la pandemia del coronavirus COVID-19. El Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia, señaló como una de sus causas el previsible aumento general del desempleo y la reducción de los ingresos de los trabajadores, tanto dependientes como independientes [58] .

124. En conclusión, siendo un hecho indiscutible la pérdida de los ingresos de los dos grupos focalizados, adultos mayores y trabajadores cesantes, es claro que las medidas contempladas en el decreto objeto de revisión pretenden conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional. De un lado, al tratar de aliviar la situación económica de las personas adultas mayores que se encuentran registradas en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, mediante el otorgamiento de subsidios económicos; y, de otro lado, por medio del reconocimiento de los beneficios para los trabajadores cesantes, a los que refieren los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020, al ampliar la cobertura del Mecanismo de Protección al Cesante [59] .

Por consiguiente, no encuentra la Corte fundamento para la declaratoria de inexequibilidad del artículo 4 del decreto planteada por los docentes investigadores del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

125. Juicio de conexidad material. Las disposiciones que se analizan guardan relación de conexidad con las consideraciones que tuvo en cuenta el presidente de la República para adoptar el Decreto Legislativo 553 de 2020 y

tienen una relación directa y específica con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

126. En relación con la conexidad material interna , la Corte constata que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 553, se relacionan de manera coherente con las motivaciones expresadas en sus consideraciones.

127. De un lado, refieren expresamente que las medidas del decreto se expiden en virtud de las facultades constitucionales y estatutarias propias del Estado de Emergencia. De otro lado, describen el contexto de evolución global de la propagación del COVID-19 hasta convertirse en una pandemia; la detección del primer caso en Colombia; la declaratoria del estado de emergencia sanitaria en el país; el escalamiento del brote y contagio y las consecuencias fatales durante el mes de marzo; así como la previsibilidad de que la situación está generando de manera progresiva, acelerada y a gran escala, una crisis económica y financiera por la interrupción repentina de la actividad económica que se produjo como consecuencia de la adopción del aislamiento preventivo obligatorio, principal medida orientada a evitar el contagio.

128. Sobre este último aspecto, las consideraciones del decreto ponen de presente la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años, adoptada mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social. Al respecto, se resalta que tal disposición fue necesaria debido a que la tasa de mortalidad aumenta proporcionalmente de acuerdo con la edad, afectando especialmente a los mayores de 70 años y de manera progresiva en la medida en que aumenta la edad de la persona.

129. Además en la motivación del decreto se citan pronunciamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En concreto, se señala que la OIT estima un aumento del desempleo a nivel global de entre 5,3 millones (caso más favorable) y 24,7 millones de personas (caso más desfavorable), por lo que ha llamado a tomar medidas para la protección de los trabajadores, del empleo y de los ingresos de la población para mitigar los impactos sociales de la crisis.

130. Presentado este contexto, en las motivaciones del decreto se identifican los programas y mecanismos existentes que resultan adecuados para enfrentar la problemática, al permitir que sean canalizados ingresos básicos para (i) las personas adultas mayores y (ii) las personas desempleadas.

131. Respecto de la primera población, se identifica el Programa Colombia Mayor, regulado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, modificatorio del literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, y que está orientado a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que viven en la indigencia o en la extrema pobreza, a quienes se les otorga un subsidio económico. En relación con la segunda población, se describe el Mecanismo de Protección al Cesante , creado por la Ley 1636 de 2013 y administrado y operado por las cajas de compensación familiar a nivel departamental, y que está orientado a aquellos colombianos que pierdan su trabajo, a quienes se les reconoce una serie de beneficios cuando están afiliados a dichas entidades.

132. En las motivaciones del decreto se explica también la necesidad de aumentar el financiamiento tanto del Programa Colombia Mayor como del Mecanismo de Protección al Cesante. El primero, porque a la fecha cuenta con 500.000 adultos mayores en lista de priorización que no tienen ingreso para sobrellevar la emergencia generada por el COVID-19 y que no pueden ser atendidos actualmente por el programa debido a restricciones presupuestales. El segundo, porque según las proyecciones realizadas teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos a 2020, las 43 cajas de compensación familiar tienen una cobertura de 137.000 mil cesantes con apoyos de $338.878.501.325.

Sin embargo, tomando como referencia la Gran Encuesta Integrada de Hogares, se evidencia aproximadamente 1.146.000 nuevos cesantes a causa de la pandemia, lo que exige $3.735.785.387.754 en las cajas de compensación familiar para mitigar los efectos del desempleo. Lo anterior, da cuenta de la necesidad de fortalecer la financiación del

Programa Colombia Mayor y del Mecanismo de Protección al Cesante por medio de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME–, creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020.

133. Por último, las medidas contempladas en el articulado son coherentes con la motivación expuesta, pues como lo menciona el artículo primero, se establecen herramientas para definir la transferencia económica no condicionada para personas adultas mayores registradas en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, y las trasferencias para los beneficiarios de las prestaciones económicas del FOSFEC, administrado por las cajas de compensación familiar. Las directrices que se adoptan para fortalecer el Programa Colombia Mayor se desarrollan en el artículo 2, y los lineamientos que se fijan para ampliar la cobertura de los beneficios para los trabajadores cesantes se regulan en los artículos 3 y 4. Adicionalmente, los artículos 2 y 3 autorizan su apalancamiento con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME–.

134. Revisado entonces en su conjunto, el Decreto Legislativo 553 de 2020 tiene la coherencia interna exigida en el juicio de conexidad , pues en las motivaciones que se exponen se encuentra el fundamento de las medidas que se regulan en el articulado. Es decir, existe una adecuada conexidad causal entre la situación fáctica expuesta en las motivaciones y la necesidad de adoptar las medidas que el decreto regula. Por consiguiente, el decreto objeto de control supera el juicio de conexidad interna.

135. En lo referente a la conexidad material externa , como se expuso en el juicio de finalidad , el decreto matriz se refiere expresamente a la afectación del empleo y de los ingresos de la población, particularmente de las personas adultas mayores.

En efecto, en sus motivaciones, el decreto que declaró la emergencia señala que las situaciones descritas están relacionadas con la crisis que dio lugar a la declaratoria, y con sus efectos previsibles.

136. En relación con las medidas necesarias para enfrentar la crisis y que tienen que ver con las transferencias económica no condicionadas a programas sociales, entre ellos, el Programa Colombia Mayor, señala:

“Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor , Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19” (negrillas fuera de texto).

137. Entonces, se constata que la medida del Decreto Legislativo 553 de 2020 dirigida a fortalecer y ampliar el Programa Colombia Mayor, con la finalidad de atender a los adultos mayores en lista de priorización, beneficiando prioritariamente a la población de 70 años en adelante (art. 2), cumple con el criterio de conexidad externa .

138. En relación con el previsible aumento del desempleo y la disminución de los ingresos de los trabajadores dependientes e independientes, el Decreto 417 de 2020 señala:

“Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

[…] Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes.

[…] Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la experiencia colombiana, durante 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4,1%. Y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000".

139. Por consiguiente, la medida objeto de análisis orientada a ampliar la capacidad institucional para garantizar los beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC– , administrado por las cajas de compensación familiar (arts.

3 y 4) , cumple el requisito de conexidad externa. 140. Ahora bien, respecto a la necesidad de destinar recursos adicionales para la financiación de las medidas anteriores, el decreto declaratorio explícitamente hizo referencia a ella al incluir en sus consideraciones:

"Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE– del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales –FONPET–, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto".

141. De esta manera, las medidas que fortalecen la financiación (i) del Programa Colombia Mayor, así como (ii) de los beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, administrado por las cajas de compensación familiar, tienen conexidad material con la declaratoria de emergencia.

142. Juicio de motivación suficiente. Con base en el análisis de los anteriores juicios, encuentra la Corte que las razones que planteó el presidente de la República para fundamentar las medidas adoptadas en el Decreto 553 de 2020 fueron suficientes.

En efecto, ya se ha destacado cómo los motivos aducidos en el Decreto 553 de 2020 (ver acápite E) tienen un incuestionable arraigo en los más generales consignados en el Decreto 417 del mismo año.

Igualmente, las medidas planteadas en el articulado se justifican en la necesidad de atender la inhabilitación o pérdida de las fuentes de subsistencia de muchas personas y familias debido a las disposiciones adoptadas para conjurar la crisis generada por el COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional. En dicho contexto, se presenta una mayor afectación de los adultos mayores, particularmente la población de 70 años en adelante, que se encuentran desamparados, que no reciben un soporte económico directo del Estado, o que viven en la indigencia o en la extrema pobreza.

143. Ahora bien, de conformidad con el artículo 8 de la LEEE, singular rigor adquiere la realización de este juicio cuando las medidas adoptadas comportan limitaciones a los derechos fundamentales, lo que no ocurre en este caso, pues las medidas no restringen derecho alguno. Al contrario, están orientadas a garantizar el derecho al mínimo vital de poblaciones de especial protección constitucional o especialmente afectadas por la crisis económica causada por la pandemia del COVID-19.

144. Juicio de ausencia de arbitrariedad. Ninguna de las medidas que hacen parte del decreto legislativo revisado suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales, ni interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder publico ni de los órganos del Estado, ni suprime o modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Por el contrario, se orientan a garantizar el derecho al mínimo vital de dos grupos focalizados, al tratarse de disposiciones financieras que buscan apalancar los beneficios que se otorgan en el Programa Colombia Mayor y en el Mecanismo de Protección al Cesante.

145. Juicio de intangibilidad. La conclusión acerca de la superación del juicio de no arbitrariedad puede extenderse al denominado juicio de intangibilidad que también debe darse por satisfecho, ya que, en las condiciones que se vienen expresando, la Corte no encuentra que el Decreto Legislativo 553 de 2020 afecte los derechos que, de acuerdo con los artículos 93 y 214 de la Constitución, son intangibles (ver párrafo 87).

146. Juicio de no contradicción específica. Las medidas que adopta el Decreto no son contrarias a ninguna disposición en particular de la Constitución, tampoco desconocen el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el estado de emergencia, ni tienen por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, se trata de herramientas financieras para apalancar la protección social de dos sectores de la población que se han visto muy afectados a raíz de las disposiciones adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, esto es, los adultos mayores, especialmente de 70 años en adelante, que ya tenían una situación de vulnerabilidad preexistente, y las personas que trabajaban de manera dependiente o independiente y que, en esta crítica coyuntura, quedaron cesantes.

147. Ahora bien, el reconocimiento de las ayudas económicas para los adultos mayores [60] y los trabajadores cesantes de que trata el decreto bajo estudio, no contraviene el artículo 355 de la Constitución Política que prohíbe decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales. Una lectura sistemática con otras disposiciones constitucionales, permite constatar que dicha prohibición encuentra excepciones en las acciones propias del Estado Social de Derecho, dirigidas a satisfacer deberes constitucionales, como el de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, en los términos del artículo 13 de la Constitución.

148. Esta Corporación ha señalado que la prohibición de conceder auxilios o donaciones a particulares con cargo al erario no se transgrede, entre otros casos [61] , cuando se trata de “ las ayudas que bajo la forma de subsidios económicos se conceden a las personas que resultan víctimas de hechos naturales o de otra naturaleza que sirven de fundamento a la declaración de un estado de excepción. En estos eventos, el principio de solidaridad se impone sobre cualquiera otra consideración y éste se articula a través de los subsidios que el Estado entrega a las personas que sufren una tragedia o a circunstancias externas que, de una o de otra manera, los someten a cargas y afectaciones severas que no son las de la generalidad de los ciudadanos ” [62] .

149. Con todo, según ha señalado la jurisprudencia constitucional, el otorgamiento de auxilios por parte de la Nación debe respetar del principio de legalidad del gasto, el principio de igualdad y fundarse en un mandato constitucional claro y suficiente. Ha señalado igualmente la jurisprudencia el requisito de econtrarse previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, cuya exigencia no resulta aplicable en los estados de excepción, como lo es el de Emergencia, teniendo en cuenta la autorización que el artículo 215 otorga al Gobierno para adoptar, mediante decretos legislativos, medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. En esta oportunidad se trata de medidas destinadas a conjurar los efectos desencadenados por la pandemia generada por el COVID-19, y velar por la garantía de los derechos fundamentales de las personas a la vida, la salud, el trabajo, el mínimo vital, entre otros. En un contexto de excepción el Gobierno debe prever respuestas coherentes con los principios del Estado social de derecho, priorizando la protección estatal de aquellas personas que son sujetos de especial protección constitucional o se encuentran en estado de debilidad manifiesta, como efectivamente lo hace en el decreto objeto de control al fortalecer y ampliar medidas

previstas en el ordenamiento preexistente, tales como el Programa Colombia Mayor, regulado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, que modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, el fortalecimiento de la capacidad del FOSFEC en lo que tiene que ver con el reconocimiento de los beneficios económicos para los trabajadores cesantes previstos en la Ley 1636 de 2013.

150. Juicio de incompatibilidad. El Decreto Legislativo 553 de 2020 no suspende leyes. Más bien, como ya se dijo, amplía la cobertura de programas de contenido social y de creación legal ya existentes, al adoptar medidas de fortalecimiento financiero y apalancamiento, y definir sus condiciones de operación y cobertura, con la finalidad de enfrentar la crisis y sus efectos. Así, el decreto brinda medidas eficaces para ampliar la financiación y cobertura del Programa Colombia Mayor, regulado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, que modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Igualmente, fortalece la capacidad del FOSFEC en lo que tiene que ver con el reconocimiento de los beneficios económicos para los trabajadores cesantes previstos en la Ley 1636 de 2013, que creó en Colombia el Mecanismo de Protección al Cesante.

151. En ese orden, el decreto no solo no suspende las normas señaladas sino que más bien las fortalece a través de las medidas de financiamiento contempladas en su articulado. Por consiguiente, en el caso concreto, la Corte encuentra innecesario realizar el juicio de incompatibilidad .

152. Juicio de necesidad. El presidente de la República no incurrió en un error manifiesto al apreciar la necesidad de las medidas que integran el decreto bajo examen.

Adicionalmente, su adopción no constituye una extralimitación de las funciones que se le reconocen al ejecutivo como legislador extraordinario.

153. En relación con la necesidad fáctica , como se expuso en detalle en el juicio de motivación, el Decreto Legislativo 553, así como el decreto mismo que declaró la emergencia, son explícitos en advertir la especial afectación en los ingresos de la población adulta mayor, particularmente de las personas de 70 años en adelante, en cuanto las medidas de aislamiento preventivo obligatorio son más estrictas en su caso;

así como el previsible aumento del desempleo a nivel global y nacional. De allí, se justifica adecuadamente el fortalecimiento de programas sociales orientados a atender las necesidades (i) de los adultos mayores que ya tienen vulnerabilidades preexistentes, por encontrarse desamparados, o porque viven en la indigencia o en la extrema pobreza; y (ii) de las personas cesantes que tienen que soportar la pérdida abrupta de sus ingresos y de la capacidad para solventar sus necesidades básicas y las de su familia.

154. De manera específica, el decreto justifica la necesidad de fortalecer la financiación del Programa Colombia Mayor de la siguiente manera:

“Que la ley 100 de 1993 , estableció un programa de auxilios para ancianos indigentes, cuyo objeto es apoyar económicamente a aquellas personas que cumplan con los requisitos previstos en la normatividad vigente .

Que el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de un subsidio económico, que se realiza a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor. Este programa actualmente brinda cobertura a 1.703.573 adultos mayores con un subsidio mensual de $80.000.

Que el Programa Colombia Mayor a la fecha cuenta con 500.000 adultos mayores en la lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio, los cuales no pueden ser atendidos actualmente por el programa en atención a restricciones presupuestales; siendo adultos mayores que no tienen ingresos para sobrellevar la emergencia por COVID-19. Por ello, y

teniendo en cuenta que los adultos mayores son la población que mayor riesgo tiene frente a la pandemia, se hace necesario proveer protección económica a aquellos adultos que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor".

155. Con respecto a la necesidad de ampliar la capacidad presupuestal del FOSFEC, para mejorar la cobertura del Mecanismo de Protección al Cesante, en las motivaciones del Decreto 553 se sostiene:

"Que el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC es un componente del Mecanismo de Protección al Cesante, el cual es administrado por las cuarenta y tres (43) Cajas de Compensación Familiar y se encargan de otorgar beneficios a la población cesante, que cumpla con los requisitos de acceso, con el fin de proteger a los trabajadores de los riesgos producidos por las fluctuaciones en los ingresos en periodos de desempleo; y aquellos beneficios son los establecidos en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013.

Que el Decreto Legislativo 488 de 27 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, dispuso de una transferencia económica para cubrir gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres (3) mensualidades iguales.

Que según los cálculos estimados los recursos de apropiación del aporte parafiscal al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC no son suficientes, debido a la gran demanda de cesantes, y se hace necesario apalancar y disponer de una fuente de recursos adicional a los aportes parafiscales que administran las Cajas de Compensación Familiar, desde los recursos de la Nación transferidos al Ministerio del Trabajo, para lograr amortiguar los efectos del desempleo causados por la prevención del contagio del virus COVID-19.

Que mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con el objeto de "atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo en el marco del Decreto 417 de 2020.

Que según las proyecciones realizadas teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos, de las cuarenta (43) Cajas de Compensación Familiar, con saldos de recursos no ejecutados a 2020, y proyecciones de apropiación de la vigencia actual, las Cajas de Compensación logran tener una cobertura de 137.000 mil cesantes con beneficios, representado en $338.878.501.325. Sin embargo, aproximaciones tomando como referencia la Gran Encuesta Integrada de Hogares, se evidencia aproximadamente 1.146.000 nuevos cesantes a causa de la pandemia, lo que exige $3.735.785.387.754 recursos en las 43 Cajas de Compensación Familiar, para contener los efectos del desempleo.

Que a la fecha se han recibido doscientos diez y siete mil cuatrocientos ochenta y un (217.481) nuevas postulaciones, teniendo mayor afectación en Bogotá/Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander y Risaralda. Lo que justifica la necesidad de aunar los esfuerzos para realizar transferencias económicas del Fondo de Emergencia - FOME a las Cajas de Compensación Familiar, para poder contener en alguna medida los efectos del desempleo en los trabajadores y sus familias con la transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario".

156. La Corte encuentra que los datos y hechos presentados en la parte motiva son suficientes para demostrar la necesidad fáctica de las medidas adoptadas por el decreto legislativo bajo control.

En lo que tiene que ver con el Mecanismo de Protección al Cesante, la existencia real de dicha necesidad fue reforzada por ASOCAJAS en su intervención.

En general, la Corte observa que, si se obtienen los recursos necesarios para fortalecer y apalancar los programas dirigidos a la protección de las personas adultas mayores, así como de los trabajadores cesantes, se podrá ampliar su cobertura. Ello trae consigo la posibilidad de proteger a más personas integrantes de esas poblaciones y garantizar sus derechos fundamentales, entre ellos, el mínimo vital. Se concluye, entonces, que desde una perspectiva fáctica , las medidas resultan necesarias para atenuar la crisis generada por el COVID-19 y su impacto, de un lado, en una población que ya tiene vulnerabilidades preexistentes, por tratarse de adultos mayores que se encuentran desamparados, que no reciben un soporte económico directo del Estado, o que viven en la indigencia o en la extrema pobreza; y, de otro lado, en un sector de la sociedad que, al quedar cesante, tuvo que padecer la pérdida de los ingresos derivados de su trabajo formal o informal, con la consecuencia de enfrentar la incapacidad de asegurar su propia subsistencia y la de su familia.

157. En relación con el juicio de necesidad jurídica o de subsidiariedad , que implica un control sobre la decisión del presidente de la República a efectos de establecer si se configura una manifiesta irrazonabilidad al adoptar la medida, corresponde preguntarse: ¿las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 553 de 2020 resultan necesarias para enfrentar el estado de emergencia de forma oportuna, eficiente y eficaz, sin extralimitar las competencias extraordinarias? 158 . Como se ha reiterado a lo largo de esta providencia, el Decreto 553 de 2020 dispone de instrumentos que permiten financiar dos medidas temporales con recursos del FOME, creado por el Decreto 444 de 2020 [63] , también en el marco del estado de emergencia:

(i) Una transferencia económica no condicionada para los adultos mayores en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población mayor de setenta años.

(ii) Unas transferencias de giros directos a las cajas de compensación familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del FOSFEC, con el fin de apalancar la financiación de los beneficios para los trabajadores cesantes, contemplados en los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020.

159. En los considerandos del decreto se expresa que no existe una norma que le permita al Gobierno Nacional transferir recursos del FOME con destino a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor. Tampoco una norma que autorice transferir recursos del FOME a las cajas de compensación familiar por conducto del Ministerio de Trabajo. Es decir, no existen otros medios ordinarios para lograr en forma rápida y oportuna la garantía del mínimo vital para los adultos mayores en lista de priorización del Programa Colombia Mayor ni para los trabajadores cesantes, de tal manera que se les permita sortear la crisis social y económica que están sufriendo por efecto de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas para evitar la propagación del COVID-19.

160. Los mencionados grupos sociales se favorecerían del pago de los siguientes beneficios, cuyo análisis de suficiencia en términos del monto asignado excede el control que debe realizar la Corte:

(i) tres (o dos dependiendo del caso) giros mensuales de ochenta mil pesos ($80.000) tratándose de la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor.

(ii) Los beneficios para los trabajadores cesantes, de acuerdo con los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020. En esta última normativa se dispone una transferencia económica para cubrir los gastos de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses.

161. En el decreto se estipulan las condiciones específicas, temporales y extraordinarias necesarias en el marco de la emergencia. Primero, respecto del Programa Colombia Mayor, en el artículo 2, (i) se establece que el monto de los subsidios es de ochenta mil ($80.000);

(ii) se define que los giros tienen una periodicidad mensual; (iii) se prioriza especialmente a las personas de 70 años en adelante; y (iv) se crean reglas de acceso entre quienes hayan sido beneficiarios de giro por compensación de IVA, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 [64] , y de los que no lo fueron, de forma que los primeros reciben dos pagos y los segundos tres pagos.

162. Segundo, en relación con los beneficios del FOSFEC, el artículo 4, reitera los requisitos que deben cumplir los destinatarios de tales beneficios, fijados en el artículo 6 del Decreto Legislativo 488 de 2020 [65] .

Así, los beneficiarios de los recursos serán (i) los cesantes que hayan sido trabajadores dependientes o independientes, cotizantes de categoría A y B, (ii) que hayan realizado aportes a una caja de compensación familiar durante un año continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco años. Adicionalmente, precisa que el reconocimiento se hará con las mismas condiciones operativas establecidas en el Decreto 488 de 2020 [66] y la Resolución 853 de 2020 del Ministerio del Trabajo [67] .

163. Adicionalmente, ambas transferencias las realiza el Ministerio del Trabajo con cargo a los recursos que le asigna el FOME, creado en el Decreto Ley 444 de 2020. En tanto no existe una norma que le permita al Gobierno Nacional transferir recursos del FOME al Programa Colombia Mayor y a las cajas de compensación familiar, con destinación específica a la cuenta de los beneficios del FOSFEC, se evidencia que no h ay instrumentos en la legislación ordinaria suficientes y adecuados que le facilite afrontar el estado de emergencia de forma oportuna, eficiente y eficaz.

164. En efecto, el artículo 8 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 27 de la Ley 100 de 1993, se refiere a las fuentes de recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, del que se financia el Programa Colombia Mayor, y no contempla la concurrencia de los recursos provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– [68] .

Y no era posible que esa fuente se contemplara allí porque, como se ha dicho, dicho fondo se creó en el marco de la emergencia actual para apalancar recursos para enfrentar la crisis y sus efectos, como ocurre en el caso de las medidas establecidas en el Decreto 553 de 2020.

165. Entonces, era necesario jurídicamente que el Gobierno Nacional adoptara las medidas descritas a través del decreto que se estudia, en tanto no le era posible acudir a su iniciativa legislativa ordinaria para la materialización oportuna, eficiente y eficaz del objetivo propuesto.

166. El Decreto Legislativo 553 de 2020 también contempló la autorización al Ministerio del Trabajo para que, con recursos provenientes del FOME, realice transferencias de giros directos a las cajas de compensación familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del FOSFEC, con el fin de apalancar financieramente el pago de los beneficios en favor de los trabajadores cesantes a los que refieren los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020.

167. De la misma manera, la Ley 1636 de 2013 creó el Mecanismo de Protección al Cesante y, en su artículo 6, señaló como fuentes de financiación del mecanismo:

(i) los recursos provenientes del uso voluntario de los aportes a las cesantías, y (ii) los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, fondo que, a su vez, se financia con los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo –FONEDE–, de que trata el artículo 6 de la Ley 789 de 2002, y los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011.

168. Se observa, entonces, que el Decreto Legislativo 553 de 2020, particularmente en el artículo 3, amplía las fuentes de financiación del FOSFEC, permitiendo la concurrencia de los recursos del FOME. Lo anterior denota que, para poder permitir el ingreso de tales recursos, era necesaria una estipulación legal por cuanto las existentes no lo autorizaban.

169. Adicionalmente, el artículo 6 del Decreto 488 de 2020, proferido en el marco del estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020, determinó los beneficios relacionados con el Mecanismo de Protección al Cesante. Señaló que hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la emergencia, y hasta donde permita la disponibilidad de recursos, los trabajadores dependientes o independientes cotizantes categoría A y B, cesantes, que hayan realizado aportes a una caja de compensación familiar durante un año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco años, recibirán, además de los beneficios contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses.

170. Para los efectos anteriores, el artículo 7 del Decreto 488 señaló que las cajas de compensación familiar a través de la administración del FOSFEC, podrán apalancar los recursos necesarios mediante el concepto financiero de unidad de caja entre las subcuentas del fondo, para cubrir el déficit que la medida contenida en el artículo 6 pueda ocasionar.

171. Se observa, entonces, que el ordenamiento jurídico ordinario no contempla previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional de protección al cesante. Ello se traduce en que el régimen ordinario, dada la actual coyuntura, no permite garantizar el mínimo vital de los trabajadores cesantes que cumplan con los requisitos fijados para la obtención de los beneficios contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013 y el artículo 6 del Decreto 488 de 2020, de forma oportuna, eficiente y eficaz.

172. Además, el Mecanismo de Protección al Cesante y el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC– están regulados en una ley, razón por la que únicamente a través de una norma de la misma naturaleza pueden establecerse las respectivas variaciones.

173. Visto lo anterior, se concluye que las medidas del Decreto Legislativo 553 de 2020 superan el juicio de necesidad . Por consiguiente, resultan improcedentes las solicitudes de inexequibilidad de los artículos 2 y 4 del decreto bajo examen, planteadas por los docentes investigadores del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

174. Juicio de proporcionalidad. Las medidas que contienen las disposiciones que integran el decreto responden de manera proporcional a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria del Estado de Emergencia, y no imponen ninguna limitación o restricción a derechos y garantías constitucionales.

175. Las normas sometidas a control no imponen ninguna limitación o restricción en el ejercicio de los derechos y las libertades previstas en la Constitución Política, sino que pretenden atender un entorno de crisis extrema que amenaza con causar perjuicios graves e inminentes en el derecho al mínimo vital de dos grupos poblacionales focalizados: los adultos mayores que se encuentran registrados en la lista priorización del Programa Colombia Mayor y los trabajadores cesantes. Tampoco resultan excesivas en relación con la naturaleza de la calamidad pública que intentan conjurar.

Por el contrario, son compatibles con los mandatos constitucionales relativos al Estado social de derecho y son idóneas para la satisfacción de los derechos de las personas afectadas con las medidas adoptadas en el marco del estado de emergencia.

176. Reitera la Corte que las medidas legislativas adoptadas están orientadas a garantizar el derecho fundamental al mínimo vital de dos poblaciones especialmente vulnerables en el marco de la actual crisis, esto es, las personas adultas mayores y los trabajadores cesantes. Por tal razón, las disposiciones son adecuadas e idóneas y cumplen finalidades constitucionales legítimas. En el contexto de la emergencia resulta no solo necesario, sino imperioso, que el Estado promueva un apoyo económico directo para esos grupos vulnerables que les permita solventar sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, acceso a servicios públicos domiciliarios, entre otras [69] .

177. En concordancia con el decreto que se revisa, de un lado, el Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020 autorizó al Gobierno Nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-, y Jóvenes en Acción (art. 1). Realizado el control constitucional de la normativa, mediante la sentencia C-150 de 2020, dicha medida fue declarada exequible por este tribunal, al encontrar que satisface plenamente los requerimientos que se desprenden de la propia Constitución (art. 215) y de la LEEE, en cuanto busca " evitar la grave afectación del derecho al mínimo vital de la población más vulnerable del país que por efecto de la pandemia del coronavirus ha visto comprometida la satisfacción de sus necesidades básicas por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades comerciales o laborales, conforme lo prevé el propio Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia " [70] .

178. De otro lado, el Decreto Legislativo 488 de 2020 (art. 6) reguló un beneficio de protección al cesante adicional a los contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, consistente en una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses. Dicha disposición también fue declarada exequible por este tribunal en la sentencia C-171 de 2020 [71] .

179. En ese orden, la Corte constata que las medidas estudiadas son proporcionales a los hechos acaecidos, que son especialmente graves. Debido al aislamiento preventivo obligatorio adoptado para evitar la propagación del COVID-19, muchas personas se han quedado sin los medios económicos que requieren para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia. Por consiguiente, no prospera la solicitud de declarar la inexequibilidad de los artículos 2 y 4 del decreto bajo examen, planteada por los docentes investigadores del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Dichos intervinientes cuestionaron el cumplimiento del presente juicio porque las disposiciones señaladas no eran proporcionales con la gravedad de la situación actual .

180. Tampoco tiene vocación de prosperidad la solicitud de los mismos docentes investigadores en el sentido de declarar la inexequibilidad del artículo 2 del Decreto 553 de 2020, que regula la transferencia económica no condicionada -Colombia Mayor-, bajo el argumento de que no cumple con el juicio de proporcionalidad porque no ofrece explicación alguna para decidir sobre los criterios de elegibilidad de quienes se benefician de la medida. La Corte precisa que la fijación de criterios de elegibilidad hace parte de las atribuciones del legislador. De hecho, las normas que le dan piso al Programa Colombia Mayor estipulan criterios de focalización, primero, en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y, posteriormente, en e l artículo 2 de la Ley 797 de 2003, que modificó el literal i) de la anterior disposición [72] .

Dicha regulación se complementa con el decreto legislativo bajo estudio que incluye, con carácter excepcional y temporal, una priorización de las personas de 70 años en adelante, todo esto, de acuerdo con una motivación que sustenta tal elección, como se vio al analizar la necesidad fáctica de la medida.

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que lo que se busca es garantizar el financiamiento de los beneficios que actualmente se encuentran en marcha, y que pretenden cubrir las necesidades del sector más vulnerable dentro de la población adulta mayor, pues centra su atención en quienes se encuentran desamparados, o viven en la indigencia o en la extrema pobreza.

181. Ahora bien, la ciudadana Paola Andrea Mesa Galindo le solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 553 de 2020 " bajo el entendido de que las transferencias de las ayudas monetarias en favor de quienes han perdido su empleo en ellos ordenadas, no se encuentran gravadas con el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF – durante el tiempo que persista la Emergencia Económica, Social y Ecológica ".

La ciudadana objeta el cumplimiento del requisito de proporcionalidad, pues considera que la norma bajo control deja abierta la posibilidad de que el cobro de gravámenes financieros disminuya el monto que reciben los beneficiarios de los subsidios.

182. En efecto, de acuerdo con la Ley 21 de 1982 [73] , las cajas de compensación familiar son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro [74] , cuyo tratamiento tributario se establece en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario [75] , por lo que no pertenecen al Régimen Tributario Especial –RTE– [76] .

183. En ese orden, como lo indicó la interviniente, no les resulta aplicable la medida adoptada en el Decreto 530 de 2020 [77] , que establece una exención transitoria del Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF– de entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al RTE. El artículo 1 del decreto señala: " Por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF– los retiros que realicen las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial de las cuentas corrientes y/o de ahorro constituidas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia ". En su momento la Corte se pronunciará acerca de la constitucionalidad de la mencionada medida.

184. La exención temporal descrita tiene como finalidad generar condiciones que faciliten y maximicen la entrega de apoyos económicos a favor de las personas más necesitadas en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia. Las transferencias económicas previstas en el artículo 3 del Decreto 553 de 2020, tienen el objetivo de apalancar la financiación de las prestaciones económicas para los trabajadores cesantes, contempladas en los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020, para aliviar la difícil situación económica que han tenido que soportar por efecto de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia generada por el COVID-19. Entonces, la exención del GMF debería cubrir los retiros que realicen las cajas de compensación familiar con destino a los trabajadores cesantes, en el marco de la normativa descrita.

185. De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 488 de 2020, los beneficios relacionados con el Mecanismo de Protección al Cesante solo se brindarán " hasta donde permita la disponibilidad de recurso s".

Esa disponibilidad se vería disminuida si no se aplica la exención transitoria del Gravamen a los Movimientos Financieros. Así, no tendría sentido que los recursos destinados a mitigar los efectos de la emergencia, que incluso tuvieron que incrementarse con recursos propios del FOME, se vieran afectados en su monto por el GMF.

186. En otras oportunidades este tribunal ha señalado que la exención del Gravamen a los Movimientos Financieros es una medida legítima, proporcional y necesaria en el contexto de un estado de emergencia, encontrándose dentro de la órbita de regulación extraordinaria, debido a que el presidente de la República puede hacer uso de las competencias que le ofrece dicho estado de excepción para eximir del pago de impuestos a personas afectadas por la crisis [78] .

Adicionalmente, ha planteado que uno de los propósitos a los que se orientan las exenciones tributarias es, precisamente, el estímulo fiscal de sectores que se encuentren más necesitados, lo que cobra mayor importancia en el marco de un estado de emergencia [79] .

187. Sin embargo, el hecho de que el legislador extraordinario no haya incluido una regulación referente a la exención del Gravamen a los Movimientos Financieros en el artículo 3 del decreto que es objeto de estudio, en donde se prevé el apalancamiento financiero con recursos provenientes del FOME de las prestaciones económicas en favor de los trabajadores cesantes, no hace que la disposición tenga una tacha de inconstitucionalidad. El cuestionamiento de la suficiencia de la norma para atender la crisis social y económica de las personas que han perdido sus empleos formales e informales, en el contexto de la pandemia del COVID-19, excede el control que debe realizar la Corte de los decretos de emergencia.

188. Juicio de no discriminación. Ninguna de las medidas que integra el decreto supone una forma de discriminación “ fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica ”, ni otorga trato diferente en relación con otros sujetos, pues estas se dirigen a beneficiar específicamente a dos grupos poblacionales que se han visto significativamente afectados por las disposiciones adoptadas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

189. Las medidas no se fundan en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación, distinguiendo tan solo entre grupos poblacionales, porque bajo su supuesto están cobijados los hogares y las personas más vulnerables del país, quienes serán beneficiarios de los apoyos económicos canalizados. Como se expuso al realizar el juicio de necesidad, se encuentra probado que las medidas no solo son convenientes, sino que es preciso adoptarlas para garantizar los derechos fundamentales, particularmente el mínimo vital, de las personas más vulnerables frente a la crisis económica y social que se vive en esta emergencia. Con las disposiciones, antes que discriminar, se busca es paliar la grave situación de desigualdad en la que se encuentran los adultos mayores y los trabajadores cesantes, y que por la coyuntura por la que atraviesa el país, y el mundo, es previsible que se acentúe.

190. Entonces, la focalización que hace la norma que se revisa está orientada a mitigar la desigualdad que se puede acentuar para los grupos poblacionales objeto de las medidas, y que son especialmente vulnerables frente a la crisis económica generada por el COVID-19. Adicionalmente, y atendiendo a la naturaleza del Programa Colombia Mayor, debe tenerse en consideración que este se orienta a brindar protección al sector más vulnerable dentro de la población adulta mayor, pues centra su atención en quienes se encuentran desamparados, o viven en la indigencia o en la extrema pobreza.

191. La Corte advierte que no le asiste razón a los docentes investigadores del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, quienes cuestionaron el artículo 4 del decreto que señala los beneficiarios de los recursos transferidos del Ministerio del Trabajo a las cajas de compensación familiar, bajo el argumento de que incurre en una discriminación indirecta al condicionar la ayuda estatal no solo a la realización del aporte al sistema, sino a la cuantificación del mismo, dentro de un periodo de tiempo. Este tribunal encuentra que el criterio usado para acceder a la prestación económica no es inconstitucional, sino que debido a la limitación de recursos y a la cantidad de personas que los requieren, es legítimo establecer escenarios que se orienten a ampliar la cobertura, garantizando ciertas condiciones financieras y operativas que den sostenibilidad al Mecanismo de Protección al Cesante. En todo caso, nada impide al ejecutivo o al legislativo, definir beneficios comparables y adecuados para otras poblaciones que no accedan al programa aquí regulado.

192. Por consiguiente, encuentra la Corte que el Decreto Legislativo 553 de 2020 satisface el requisito de no discriminación . 193. Por último, ninguna objeción de constitucionalidad tiene la Corte en relación con el artículo 6 del Decreto Legislativo 553 de 2020 que se limita a fijar la vigencia, al indicar que “ rige a partir de la fecha de su publicación ”. Ahora bien, como se anotó anteriormente, se advierte que existe un error de numeración, pues según el consecutivo de los artículos, al mismo le correspondía el número 5. Sin embargo, no le corresponde a este tribunal corregir dicho error a través del control de constitucionalidad. En primer lugar, porque es un error de forma que no afecta la supremacía constitucional; y, en segundo lugar, el Gobierno cuenta con las facultades para subsanar el asunto a través de la expedición de un decreto de corrección de yerros [80] .

H. Síntesis de la decisión 194. El Decreto Legislativo 553 de 2020, contempló en lo esencial dos medidas principales: (i) financiar con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– se distribuyan al Ministerio del Trabajo, la transferencia económica no condicionada dirigida a las personas adultas mayores que se encuentran registradas en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de 70 años en adelante.

(ii) Autorizar al Ministerio del Trabajo para que destine recursos provenientes del FOME al Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC–, administrado por las cajas de compensación familiar, con el fin de apalancar financieramente el pago de las prestaciones económicas en favor de los trabajadores cesantes, a las que refieren los artículos 11 de la Ley 1636 de 2013 y 6 del Decreto 488 de 2020.

195. Adelantada la revisión constitucional del Decreto Legislativo 553 de 2020, concluye la Corte que las medidas adoptadas satisfacen plenamente los requisitos formales y materiales que se desprenden de la Constitución (art. 215) y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

196. De un lado, en relación con los requisitos formales, constata que fue expedido (i) por el presidente de la República con la firma de todos los ministros, y (ii) en desarrollo del Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y durante su vigencia, que se extendió hasta el día 15 de abril de 2020. Adicionalmente, (iii) que su articulado está precedido de una amplia motivación contentiva de las circunstancias justificativas de su expedición, de las razones en las que tienen sustento las medidas adoptadas, de las finalidades buscadas mediante su adopción, de su relevancia y necesidad, así como de su vínculo con los factores desencadenantes de la declaración del estado de emergencia.

197. De otro lado, el Decreto Legislativo 553 de 2020 cumple los requisitos materiales de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y de no discriminación.

Así, se encuentra ajustado a la Constitución y a los tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados al bloque de constitucionalidad, en cuanto que las medidas contempladas:

(i) no establecen limitaciones o restricciones a los derechos y las libertades; (ii) no entrañan discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica;

(iii) no suspenden los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (iv) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;

(v) no suprimen ni modifican los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y, (vi) tampoco desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

198. Finalmente, encuentra que mediante las medidas contenidas en el decreto se busca paliar la grave afectación del derecho al mínimo vital de los dos grupos focalizados, adultos mayores y trabajadores cesantes, que, por efecto de las disposiciones de aislamiento preventivo obligatorio decretadas para evitar la propagación del COVID-19, han visto comprometida la satisfacción de sus necesidades básicas por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades productivas ordinarias, formales o informales. Su puesta en marcha, entonces, permite atender de manera inmediata esta grave situación social, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifiquen otros intereses constitucionales.

199. Así las cosas, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 553 de 2020 “ Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones ”.

V. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 553 de 2020 “ Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones ”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase. ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] El cual fue enviado a la Corte para que decida sobre su constitucionalidad mediante oficio del 16 de abril de 2020, y recibido en la Secretaría General ese mismo día. La sustanciación del proceso de revisión fue asignada al suscrito magistrado en sesión no presencial de Sala Plena realizada el día 20 de abril. Posteriormente, mediante auto del 24 de abril de 2020, el suscrito magistrado sustanciador (i) asumió el conocimiento del presente asunto, (ii) ordenó comunicar de manera inmediata la iniciación del proceso al Presidente de la República, (iii) ordenó la fijación en lista por el término de cinco (5) días para efectos de la intervención ciudadana, y (iv) invitó al Departamento Nacional de Planeación, a la Defensoría del Pueblo, a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar –ASOCAJAS–, y al Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo para que, si lo tenían a bien, presentaran su concepto sobre: la relación directa y específica de la materia regulada con el estado de emergencia declarado, la contribución de la materia regulada al objetivo de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y los demás aspectos que consideren relevantes para el examen de constitucionalidad del decreto objeto de control.

[2] Iván Duque Márquez, Presidente de la República; Alicia Victoria Arango Olmos, Ministra del Interior; Claudia Blum de Barberi, Ministra de Relaciones Exteriores; Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Margarita Leonor Cabello Blanco, Ministra de Justicia y del Derecho; Carlos Holmes Trujillo, Ministro de Defensa Nacional;

Rodolfo Enrique Zea Navarro, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; Fernando Ruíz Gómez, Ministro de Salud y Protección Social; Ángel Custodio Cabrera Báez, Ministro de Trabajo; María Fernanda Suárez Londoño, Ministra de Minas y Energía; José Manuel Restrepo Abondano, Ministro de Comercio, Industria y Turismo; María Victoria Angulo González, Ministra de Educación Nacional;

Ricardo José Lozano Picón, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Jonathan Malagón González, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio; Sylvia Cristina Constaín Rengifo, Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ángela María Orozco Gómez, Ministra de Transporte; Carmen Inés Vásquez Camacho, Ministra Cultura; Mabel Gisela Torres Torres, Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación; y Ernesto Lucena Barrero, Ministro del Deporte.

[3] Las características de la prestación adicional son: consiste en el pago de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, que se distribuirán en tres mensualidades; se pagará por un máximo de tres meses; hasta el límite de los recursos que disponga el sistema; se distribuirá según las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario; y para su otorgamiento se aligeran las condiciones que establece la Ley 1636 de 2013, pues el beneficio se causa en caso de comprobarse que la persona cotizó durante un año, continuo o discontinuo, durante el periodo de cinco anos (y no tres como ocurre en situaciones de normalidad). La funcionaria precisó que respecto a la medida enunciada, Asocajas efectúo pronunciamiento de constitucionalidad dentro del proceso RE-252, en el que señaló que la misma supera un juicio de constitucionalidad, salvo en lo que hace referencia al requisito de la conexidad material, puesto que el término amplio de

5 años previsto en artículo 6 del Decreto Legislativo 488 de 2020, para efectos de cobijar a las personas que perdieron su empleo, podría desfocalizar las ayudas para cesantes que no quedaron en esa condición a raíz del covid-19, circunstancia que afecta de manera grave el financiamiento del mecanismo.

[4] Señaló que al finalizar el presente año, el numero de desempleados habrá alcanzado una cifra de un millón según el Ministerio de Trabajo o de más de tres millones como lo ha calculado Fedesarrollo.

[5] Aclaró que según información recopilada por Asocajas, para el 27 de abril de 2020 se habían presentado 499.189 solicitudes, de las cuales 161.068 han sido postulaciones validas. Se han desembolsado por las cajas de compensación familiar con recursos del FOSFEC, 155 mil millones de pesos para beneficiar a 47.205 personas. Con los recursos disponibles (322 mil millones en total) se espera beneficiar, en total, a 92.500 personas. Lo que muestra ya un déficit de cobertura de alrededor de 68.532.

[6] Agregó que además de la limitación de recursos, las mismas cajas de compensación familiar vienen siendo impactadas por los efectos económicos de la pandemia, no solo porque se han visto en la obligación de cerrar los centros de recreación, los hoteles, teatros, colegios, entre otros, de los cuales reciben importantes ingresos, sino porque han tenido que soportar la disminución de los aportes (cerca del 20%) debido a la difícil situación económica de los empleadores o empresas quienes por imposibilidad o por despidos han dejado de pagar la prestación social que les corresponde.

[7] En su escrito también incluye argumentos relacionados con la constitucionalidad del Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

[8] “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

[9] Explicó que de acuerdo con las proyecciones realizadas en los considerandos del Decreto 553 de 2020, “los recursos a transferir a los cesantes ascienden a $4.074.663.889.079, que se verían disminuidos en la apreciable suma de $16.298.655.556 por el hecho de tener que pagar el GMF, situación que se opone abiertamente al espíritu de los Decretos Legislativos aquí comentados e impide atender las necesidades de innumerables personas afectadas”.

[10] “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.
[11] El artículo 6 del Decreto Legislativo 488 de 2020 señala: “Beneficios relacionados con el Mecanismo de Protección al Cesante. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y hasta donde permita la disponibilidad de recursos, los trabajadores o independientes cotizantes categoría A y B, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante un (1) año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco (5) años, recibirán, además de los beneficios contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres (3) mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses. || Parágrafo. El aspirante a este beneficio deberá diligenciar ante la Caja de Compensación Familiar a la que se encuentre afiliado, la solicitud pertinente para poder aspirar a obtener el beneficio de que trata el presente artículo. || La Superintendencia de Subsidio Familiar impartirá instrucciones inmediatas a las Cajas de Compensación Familiar para que la solicitud, aprobación y pago de este beneficio se efectué por medios virtuales, en razón a la emergencia declarada”.

[12] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-224/09 M.P.

Jorge Iván Palacio Palacio, C-225/09 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C - 226 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub , C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto , C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos , C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias. [13] Sentencia C-216/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[14] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico;

social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

[15] Decreto 333 de 1992. [16] Decreto 680 de 1992. [17] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

[18] Decreto 80 de 1997. [19] Decreto 2330 de 1998. [20] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008. [21] Decreto 4975 de 2009. [22] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011 [23] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz .

Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias. [24] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

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

” [26] Sentencia C-724/15 M.P. Luis Ernesto Vargas. “ 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 ”. Sentencia C-700/15, M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta ”.

[27] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517/17 M.P. Iván Escrucería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[28] Constitución Política. Art. 215. “ Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes ”.

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

[30] Sentencia C-409/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo. “ La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente ”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera.

[31] Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. “ La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron ”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[32] El juicio de m otivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva .

[33] Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722/15 M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194/11 M.P.

Humberto Antonio Sierra Porto. [34] Al respecto, en la sentencia C-753/15 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

[35] Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", artículo 8. [36] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P.

Luis Ernesto Vargas Silva. [37] Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742/15 M.P. María Victoria Calle Correa.

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

[39] Sentencia C-149/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-467/17 M.P.

Gloria Stella Ortiz Delgado. [40] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Ivàn Humberto Escrucería Mayolo, C-468 de 2017 M.P. Alberto rojas Ríos, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P.

Alejandro Linares Cantillo, C-751 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

[41] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

[42] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

[43] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517/17 M.P. Iván Humberto Escruceria Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

[44] En la Sentencia C-179 de 1994 que revisó la constitucionalidad de la ley LEEE, la Corte precisó que la finalidad del requisito de necesidad es “ impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad ”.

[45] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P.

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136 /09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[46] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672/15 M.P.

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

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

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

[49] En este sentido, en la Sentencia C-156/11 M.P. Mauricio González Cuervo, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

[50] En la sentencia C-145 de 2020, la Corte encontró ajustado a la Constitución el Decreto Legislativo 417 de 2020. Como fundamento de tal declaratoria, consideró que la disposición estudiada (i) cumplió con los requisitos formales;

(ii) se expidió tras una situación catastrófica, imprevisible, grave, sobreviniente e intempestiva; (iii) se fundó en una hipótesis no generada por una guerra exterior o conmoción interior;

(iv) se expidió porque las facultades ordinarias del ejecutivo resultan insuficientes para responder a esta crisis, y, (v) cumplió con los requisitos sustanciales.

[51] El Programa de Protección Social al Adulto Mayor, “Colombia Mayor” brinda protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la indigencia o en la extrema pobreza, a través de la entrega de un subsidio económico mensual.

Los subsidios del Programa Colombia Mayor se entregan bajo estas dos modalidades: 1. Subsidio económico directo: son recursos que se giran directamente a los beneficiarios a través de la red bancaria o de entidades contratadas para este fin. 2. Subsidio económico indirecto: son recursos que se otorgan en Servicios Sociales Básicos, a través de Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos.

[52] El artículo 11 de la Ley 1636 de 2013 establece: “Reconocimiento de los Beneficios. El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante deberá verificar, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la petición del cesante presentada en un formulario, si cumple con la afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante y a Cajas de Compensación Familiar y con las condiciones de acceso a los beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, establecidas en la presente ley. En el caso en el que el cesante señale haber hecho ahorro voluntario, las Administradoras de Fondos de Cesantías deberán trasladar a las administradoras del Fosfec, el monto ahorrado voluntariamente al Mecanismo de Protección. La información correspondiente al promedio del salario mensual devengado durante el último año de trabajo de la persona cesante provendrá de lo reportado a las cajas de compensación familiar. || El cesante que cumpla con los requisitos, será incluido por el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante en el registro para pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones y cuota monetaria de Subsidio Familiar, según corresponda, y será remitido a cualquiera de los operadores autorizados de la Red de Servicios de Empleo, para Iniciar el Proceso de Asesoría de Búsqueda, orientación ocupacional y capacitación. En el caso de haber realizado ahorros voluntarios de sus cesantías para el Mecanismo de Protección al Cesante, igualmente recibirá el incentivo monetario correspondiente, de acuerdo con la reglamentación que el Gobierno Nacional expida para tal fin. || Si el trabajador no es elegible para recibir los beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, esta decisión contará con el recurso de reposición ante la caja de compensación familiar como administradora respectiva del Fosfec. || Parágrafo. Para que proceda el traslado del ahorro voluntario de cesantías de conformidad con lo señalado en el parágrafo del artículo 7° de la presente ley, el Fosfec deberá entregar al cesante la certificación que acredite el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario del mecanismo de protección al cesante”.

[53] El artículo 6 del Decreto 488 de 2020 señala: “Beneficios relacionados con Mecanismo de Protección al Cesante. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y hasta donde permita la disponibilidad de recursos, los trabajadores o independientes cotizantes categoría A y B, cesantes, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante un (1) año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco (5) años, recibirán, además de los beneficios contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres (3) mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses. || Parágrafo. El aspirante a este beneficio deberá diligenciar ante la Caja de Compensación Familiar a la que se encuentre afiliado, la solicitud pertinente para poder aspirar a obtener el beneficio de que trata el presente artículo. || La Superintendencia de Subsidio Familiar impartirá instrucciones inmediatas a las Cajas de Compensación Familiar para que la solicitud, aprobación y pago de este beneficio se efectúe por medios virtuales, en razón a la emergencia declarada”.

[54] Según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019, son un total de 18 ministerios.

[55] El Decreto 553 de 2020 fue publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 2020. Consultar el Diario Oficial número 51.286 del 15 de abril de 2020, disponible en:

http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/view/diarioficial/detallesPdf.xhtml . [56] En la motivación del Decreto se lee: "[…] el Programa Colombia Mayor a la fecha cuenta con 500.000 adultos mayores en la lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio, los cuales no pueden ser atendidos actualmente por el programa en atención a restricciones presupuestales; siendo adultos mayores que no tienen ingresos para sobrellevar la emergencia por COVID-19. Por ello, y teniendo en cuenta que los adultos mayores son la población que mayor riesgo tiene frente a la pandemia, se hace necesario proveer protección económica inmediata a aquellos adultos que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor".

[57] El Decreto 417 de 2020 basa la declaratoria, entre otras razones en "[q]ue resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19".

[58] El Decreto 414 de 2020 señaló que "como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva".

[59] El artículo 1 de la Ley 1636 de 2013 señala que la finalidad del Mecanismo de Protección al Cesante es "la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización".

[60] En la sentencia C-150 de 2020 este tribunal realizó el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 458 de 2020, que autorizó al Gobierno Nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. En esa oportunidad fue analizada la naturaleza jurídica de las transferencias monetarias no condicionadas o subsidios .

[61] La Corte Constitucional, al analizar el alcance y contenido del artículo 355 de la Constitución Política, ha señalado: (i) la prohibición prevista en el artículo 355 no resulta absoluta, pues hay casos que se legitiman dentro del marco de un Estado social de derecho, tales como la asignación de recursos a sectores especialmente protegidos por la Constitución (sentencias C-506 de 1994, C-205 de 1995 y C-152 de 1999).

(ii) La Constitución Política autoriza la asignación de recursos a personas privadas no solo mediante la celebración de los contratos a los que hace referencia el inciso segundo del citado artículo 355 superior, sino en aquellos eventos en que el auxilio o incentivo concedido por la ley (a) tenga como fundamento una norma o principio constitucional, y (b) resulte imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado (sentencia C-205 de 1995, C-712 de 2002 y C-042 de 2006).

(iii) La Constitución Política autoriza al Estado para conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, cuando se trate de actividades dignas y merecedoras de apoyo y según la determinación del legislador (sentencia C-152 de 1999).

(iv) El artículo 355 busca tener un impacto en materia de gasto público, limitando aquellas erogaciones que, por su naturaleza, antes de perseguir el bienestar general, crean privilegios ineficaces y aislados (sentencia C-324 de 2009).

[62] Corte Constitucional, sentencia C-217 de 1999. En esa oportunidad este tribunal decidió la exequibilidad del Decreto Legislativo 196 de 1999, expedido en virtud del Decreto 195 de 1999, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, producto del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999. El principal propósito de la normativa fue establecer beneficios y créditos subsidiados a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados por el terremoto. Se reitera la posición fijada en la sentencia C-375 de 1994 en donde la Corte señaló que "un auxilio […] en favor de víctimas, plenamente identificadas y sin recursos o con escasos recursos económicos para subvenir a sus necesidades y para reparar así sea en parte los perjuicios recibidos, con motivo de la calamidad pública […] es constitucional, mirado como una excepción al art. 355".

[63] Declarado exequible por esta Corporación en la sentencia C-194 de 2020 (Comunicado No. 26 del 24 y 25 de junio de 2020). [64] El artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 señala: "Compensación de IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del sistema tributario. Créase a partir del año 2020 una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA), la cual se implementará gradualmente en los términos que defina el Gobierno nacional. || Esta compensación corresponderá a una suma fija en pesos, que el Gobierno nacional definirá teniendo en cuenta el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos, la cual será transferida bimestralmente. || Los beneficiarios de la compensación serán las personas más vulnerables determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, de conformidad con la metodología de focalización que defina el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) podrá tener en cuenta aspectos tales como la situación de pobreza y de pobreza extrema y podrá considerar el Sisbén o el instrumento que haga sus veces. || El Gobierno nacional hará uso de los programas de asistencia a la población vulnerable para la canalización de los recursos y podrá definir los mecanismos para hacer efectiva la compensación y controlar su uso adecuado. También podrá realizar evaluaciones del impacto de esta medida. || PARÁGRAFO. Las transferencias de recursos requeridas para la ejecución de los programas no causarán el impuesto a las ventas (IVA), y estarán exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). || PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante la vigencia fiscal del 2020 el Gobierno nacional podrá iniciar la compensación del IVA a que se refiere el presente artículo. Para tal efecto, autorícese al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que realice los traslados presupuestales necesarios para cumplir con dicho propósito".

[65] El Decreto Legislativo 488 de 2020 fue declarado constitucional por esta Corporación en la sentencia C-171 de 2020 (Comunicado No. 24 del 10 y 11 de junio de 2020). El inciso primero del artículo 6 del Decreto 488 señala: "Beneficios relacionados con el Mecanismo de Protección al Cesante. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y hasta donde permita la disponibilidad de recursos, los trabajadores dependientes o independientes cotizantes categoría A y B, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante un (1) año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco (5) años, recibirán, además de los beneficios contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres (3) mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses".

[66] El artículo 6 del Decreto 488 de 2020, habla de "una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales

legales vigentes, divididos en tres (3) mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses".

[67] "Por la cual se dictan medidas para la operación del artículo 6º del Decreto 488 de 2020, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

[68] El artículo 8 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 27 de la Ley 100 de 1993, establece que el Fondo de Solidaridad Pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos: || 1.

Subcuenta de solidaridad || a) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; || b) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados; || c) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y || d) Las multas a que se refieren los artículos 111 (sanciones a las administradoras) y 271 (sanciones para el empleador) de la Ley 100 de 1993. || 2. Subcuenta de subsistencia || a) Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de 16 a 17 smlmv de un 0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional; || b) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; || c) Los aportes del presupuesto nacional. Estos no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a) y b) anteriores, y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE; || d) Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán para el Fondo de Solidaridad Pensional para la subcuenta de subsistencia en un 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán en un 2% para la misma cuenta".

[69] En el marco de otros estados de emergencia declarados por el Gobierno Nacional esta Corte encontró constitucionales las medidas de apoyo adoptadas para tratar de conjurar la grave situación padecida por personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad. Así, en la sentencia C-217 de 1999, la Corte decidió la exequibilidad del Decreto Legislativo 196 de 1999, expedido en virtud del Decreto 195 de 1999, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, producto del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999. El principal propósito de la normativa fue establecer beneficios y créditos subsidiados a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados por el terremoto.

En la sentencia C-328 de 1999, este tribunal se pronunció acerca de la exequibilidad del Decreto Legislativo 350 de 1999, también expedido en el marco del estado de emergencia declarado en el sector de la zona cafetera afectada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999. La norma revisada dispuso medidas para facilitar la recuperación económica de la zona, entre ellas, el otorgamiento de subsidios.

En la sentencia C-703 de 2015, la Corte decidió la exequibilidad del Decreto Legislativo 1819 de 2015, expedido en virtud del Decreto 1770 de 2015, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en varios municipios fronterizos con Venezuela. El Decreto 1819 de 2015 dictó medidas en materia de vivienda para buscar que las personas deportadas, repatriadas, expulsadas o que retomaron al país debido a la crisis fronteriza, que no contaran con fuentes de ingreso y se encontraran en situación de especial de vulnerabilidad, se incorporaran como potenciales

beneficiarios de subsidios familiares de vivienda. Adicionalmente, el decreto dispuso la posibilidad legal de asignar subsidios familiares, con los recursos de los fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (FOVIS) de las Cajas de Compensación Familiar.

En la sentencia C-465 de 2017 la Corte resolvió la exequibilidad del Decreto Legislativo 734 de 2017, expedido en el marco del Decreto 601 de 2017, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa. El Decreto 734 de 2017, en su artículo 1, reguló el reconocimiento de un subsidio temporal a los usuarios subsidiables de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas, afectados por los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia.

[70] Corte Constitucional, Comunicado No. 22 del 27 y 28 de mayo de 2020. Se agrega que la medida adoptada “permite atender de manera ágil e inmediata la grave situación calamitosa en materia sanitaria, así como enfrentar los complejos impactos negativos en el orden económico y social que perturban y amenazan en forma grave e inminente el ejercicio de múltiples derechos fundamentales, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifican otros intereses de naturaleza constitucional”.

[71] En el resolutivo segundo del fallo se precisa que se declara exequible el artículo 6 del Decreto Legislativo 488 de 2020 “en el entendido de que la expresión ‘[h]asta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica’ contenida en cada uno de ellos, implica que las medidas allí establecidas permanecerán hasta la culminación de la emergencia sanitaria y, si se precisara de un término más allá de ese momento, las autoridades administrativas del trabajo (inspectores de trabajo) deberán certificar la permanencia de las circunstancias que dieron origen a la excepción, habilitación o autorización otorgada, para poder seguir utilizando las medidas dispuestas en este decreto o hasta tanto el Congreso de la República ejerza sus competencias ordinarias en la materia”.

Corte Constitucional, Comunicado No. 24 del 10 y 11 de junio de 2020. [72] Desde sus orígenes, el Fondo de Solidaridad Pensional estaba destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como campesinos, indígenas, trabajadores independientes, artistas, deportistas y madres comunitarias. La nueva regulación (art. 2, Ley 797 de 2003) varió los grupos poblacionales a los que va dirigido el subsidio al identificar a los trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Adicionalmente, creó una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en dicha ley. Señalando que la edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados, es decir, 54 años para mujeres y 59 para hombres. El artículo 3 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, señala que serán afiliados al sistema general de pensiones “los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales” (num. 1). El Anexo Técnico No.

2 del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor (contenido en Resolución 1370 de 2013 del Ministerio de Trabajo, expedida en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 3771 de 2007), en el numeral 2.9 establece de manera clara y específica cuáles son los criterios de priorización que deben aplicar las entidades territoriales en el proceso de selección de los beneficiarios del Programa Colombia Mayor.

[73] “Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones”. [74] El artículo 39 de la Ley 21 de 1982 establece:

“Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del estado en la forma establecida por la Ley.

[75] El artículo 19-2 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 141 de la Ley 1819 de 2016, señala: “Las cajas de compensación serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con las actividades meritorias previstas en el artículo 359 del presente Estatuto. || Las entidades de que trata el presente artículo no están sometidas a renta presuntiva”.

[76] DIAN, Concepto General Unificado No.0481-27/04/2018, Entidades sin animo de lucro y donaciones, p. 98. Versión digital disponible en https://www.dian.gov.co/normatividad/Documents/Concepto_unificado_ESAL_No_481_27042018.pdf .

[77] “Por cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

[78] Corte Constitucional, sentencia C-172 de 2009. En esa ocasión la Corte se pronunció acerca de la exequibilidad del Decreto 4591 de 2008, expedido en el marco del estado de emergencia social declarado mediante el Decreto 4333 de 2008, con el fin de superar la crisis producida por la súbita proliferación y caída financiera de entidades dedicadas a la captación y recaudo masivo no autorizados de dineros del público. El artículo 5 del Decreto 4591 previó una exención del Gravamen a los Movimientos Financieros para las cuentas de ahorro electrónicas creadas por el Decreto 4590 de 2008. Al respecto, señaló que dicha medida “[e]s legítima porque se enmarca en el espectro de competencias extraordinarias del Presidente; es proporcional porque su efectividad está en consonancia con el fin perseguido, cual es el de permitirle a los damnificados de menores recursos acceder a los créditos del sistema financiero en condiciones de bajo costo, y es necesaria en términos de la jurisprudencia porque el Presidente de la República no pudo haber decretado la medida en ejercicio de sus competencias ordinarias”.

[79] En la sentencia C-1107 de 2001 este tribunal señaló: “La exención no es un fin para la Administración Tributaria ni para el sujeto pasivo de la obligación fiscal, pues en la medida en que obra como instrumento de estímulo fiscal puede estar orientada hacia diferentes propósitos, tales como: 1) recuperación y desarrollo de áreas geográficas gravemente deprimidas en razón de desastres naturales o provocados por el hombre; 2) fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social; 3) incremento de la inversión en sectores altamente vinculados a la generación de empleo masivo; 4) protección de determinados ingresos laborales; 5) protección a los cometidos de la seguridad social; 6) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país”. Esta postura fue reiterada en la sentencia C-766 de 2013.

[80] Sobre los decretos de corrección de yerros, la Corte ha señalado: “ La Corte tiene la función de guardar la integridad y supremacía de la Constitución “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Carta. En esta disposición se prevé que la acción pública de inconstitucionalidad procede contra los actos reformatorios de la Constitución, las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art 241 núm. 1, 4 y 5). No menciona expresamente los decretos de corrección de yerros. Estos últimos, por lo demás, se originan en una facultad general que la Constitución y la ley le reconocen al presidente de la República en su calidad de “Suprema Autoridad Administrativa” (CP art 189). La Corte ha señalado que los decretos de corrección de yerros son un ejercicio de la facultad de promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento (CP art 189 núm. 10).

Se fundamentan además legislativamente en la facultad general, prevista por la Ley 4 de 1913, conforme a la cual “[l]os yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador” (art 45). Por lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que los decretos de corrección de yerros no están previstos como una forma extraordinaria –ni tampoco ordinaria– de ejercer la potestad legislativa, y que “se encuentra comprendida y circunscrita a las facultades administrativas del presidente de la República”. Corte Constitucional, sentencia C-041 de 2015.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.