



Honorables Magistrados
Corte Constitucional de Colombia
Magistrado ponente: **Sr. Luis Guillermo Guerrero**.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co

REF: Intervención ciudadana proceso **RE-239**

Jorge Kenneth Burbano Villamarín actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**. **Ingrid Vanessa González Guerra** actuando como ciudadana e integrante del Observatorio. Presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991 conforme al núm. 1, del art. 242 de la ConstPol y el art. 37 del Decreto 2067/91¹. Intervención hecha dentro del control de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional -num. 7, art.241 constitucional-.

A. Norma objeto de control automático de constitucionalidad

La norma que será controlada es el Decreto 458/2020 de marzo 22 “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

B. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

El control de constitucionalidad tanto de los decretos que desarrollen los estados de excepción es integral y su interpretación debe ser restrictiva y estricta. La jurisprudencia constitucional ha establecido reglas puntuales para los estados de excepción por estado de emergencia en el orden económico, social o ecológico, o en casos de grave calamidad pública². En consecuencia, el control integral se aplica en dos grandes secciones³:

1. Control formal

El control de constitucionalidad formal de los decretos expedidos en el desarrollo de la declaración del Estado de Excepción analiza al menos, cinco puntos⁴: i. que el decreto esté firmado por el presidente de la República y todos sus ministros; ii. que el Decreto se promulgue dentro del estado de emergencia; iii. que el decreto este motivado; iv. que el decreto de promulgue en el Diario Oficial y; v. enviarlo a la Corte Constitucional al día siguiente de su promulgación para revisión automática de constitucionalidad.

Esos cinco puntos están aplicando una lectura estrictamente literal, en el Decreto 458/2020 así: I. El decreto está firmado tanto por el Presidente de la República como de sus 18 ministros⁵; II. De acuerdo art. 1 del Decreto 417/2020, el estado de emergencia es de 30 días calendario, contados desde el martes 17 de marzo del 2020 hasta el jueves 16 de abril del 2020. El Decreto 458/2020 fue promulgado el 22 de marzo de 2020, esto quiere decir que fue dentro del estado de emergencia; III. El decreto está motivado en: a. Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia, b. Presupuestos fácticos de salud pública y c. Presupuestos económicos; IV. El Decreto 458/2020 fue promulgado en el diario oficial N° 51264 el 22 de marzo de 2020, pág. 3⁶; y, V. el Decreto si fue enviado de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional el 24 de marzo del 2020, exactamente dos días después de adoptada la medida.

¹ D.2067/91: “ARTICULO 37. Para la efectividad de la intervención ciudadana, en la revisión de los Decretos legislativos, repartido el negocio, el magistrado sustanciador ordenará que se fije en lista en la Secretaría de la Corte por el término de cinco días, durante los cuales, cualquier ciudadano, podrá intervenir por escrito, para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto”

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-670 de 2015. Consideración jurídica número 2.1.

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-802 de 2002: “La competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo”. La sentencia fundadora de esta regla es la C-004 de 1992.

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 742 de 2015. “Reglas generales para el control de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en desarrollo de un estado de emergencia económica”.

⁵ Información tomada de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20458%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

⁶ Información tomada de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038971>



Respecto al último punto, no se debe considerar como un vicio en su formación, ya que el num.6 del art. 214 de la Constitución Política (en adelante Constpol) señala que *“Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”*. Lo cual no es un motivo intrascendente y no condiciona su constitucionalidad, el haberlo enviado dos días después de su promulgación.

Bajo estas precisiones el Decreto 458/2020 cumple con los requisitos formales establecidos en la Constpol. Estos requisitos formales condicional los siguientes juicios valorativos dentro del control material integral.

2. Control material

El control constitucional de los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia es ejercido por la Corte Constitucional. El Consejo de Estado conocerá del control de constitucionalidad y de legalidad de los decretos reglamentarios de los decretos legislativos de desarrollo. El control material de la Corte Constitucional de los decretos legislativos de desarrollo, implica hacer⁷: i. un juicio de conexidad material; ii. un juicio de desausencia de arbitrariedad; iii. un juicio de intangibilidad; iv. un juicio de no contradicción específica; v. un juicio de incompatibilidad; vi. un juicio de finalidad, suficiencia, necesidad y proporcionalidad y; vii. Un juicio de no discriminación.

Las anteriores condiciones se podrían agrupar en dos partes. La primera, que estudia el juicio de conexidad material, juicio de ausencia de arbitrariedad, juicio de intangibilidad, juicio de no contradicción específica y; la segunda, analiza la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Es importante resaltar que la temporalidad de sus contenidos debe leerse conforme a la necesidad de crear instrumentos mínimos para sostener el estado y las futuras políticas para morigerar la crisis.

2.1 Primera parte

a. Juicio de conexidad material

El Decreto 417/2020 mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, tuvo como fundamento la adopción de medidas necesarias para enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del COVID-19, y que dentro de las afectaciones que puede causar se encuentran las de tipo económico.

Conforme a lo anterior, el Decreto 417/2020 determino la necesidad de autorizar por parte del Gobierno Nacional, la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias a favor de beneficiarios de programas: familias en acción, protección social al adulto mayor y jóvenes en acción, el cual podrá ser girado por la entidad encargada de administrar cada programa. Así como, señaló la necesidad de implementar la compensación del impuesto sobre las ventas a favor de la población más vulnerable.

En conclusión, el Decreto 458/2020 tiene como principal motivo mesurar las afectaciones económicas y por tanto, se requirió adoptar medidas económicas para brindar apoyo a la población más desprotegida, cumpliendo con el juicio de conexidad material respecto al Decreto 417/2020.

Así mismo, la medida del art. 3 del Decreto 458/2020 tiene conexidad con el Decreto 417/2020, en el entendido que es una medida complementaria para la salvaguarda de la información y resulta necesaria para agilizar la implementación de las medidas de contingencia y mitigación decretadas por el Gobierno Nacional, y lograr una eficiente implementación de las medidas.

b. Juicio de ausencia de arbitrariedad

Se entenderá que la medida es arbitraria cuando excede los límites trazados por la Constpol, la ley estatutaria de estados de excepción y el derecho internacional de los derechos humanos. Lo

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-742 de 2015.



anterior, porque se encuentra prohibido que la medida afecte el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

La medida adoptada por el Decreto 458/2020 no vulnera preceptos constitucionales ni legales. La medida se ajusta a lo adoptado mediante el art. 21 de la Ley 2010 de 2019 y al Decreto 419 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional (regulación de la compensación de IVA a población más vulnerable). Por tanto, el Decreto 458/2020, está agilizando y priorizando a la población vulnerable que pertenecen a los programas sociales como Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción.

Es importante señalar que el Decreto 419 de 2020 por el cual se reglamenta la compensación del IVA a la población más vulnerable, dispuso en el num2. del art. 1.3.1.19.2 :

“2. Caracterización de los hogares beneficiarios: para establecer la población vulnerable que será beneficiaria con la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, se podrán tener en cuenta los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que estén registrados en el Sisbén, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de Sisbén. En todo caso, el Departamento Nacional de Planeación DNP podrá fijar criterios adicionales para determinar los beneficiarios de la compensación. (negrillas fuera del texto)”.

Conforme a lo anterior, se concluye que el Decreto 419/2020 el cual fue expedido antes de la entrada en vigencia del D. 458 /2020, señala el beneficio de la compensación del IVA para la población que no se encuentre registrada en estos tres programas social (Colombia Mayor, Familias en acción y Jóvenes en acción), por tanto, sería viable entender la exequibilidad del Decreto 458/2020 en el entendido en que se acojan los mismos criterios para aquellas personas que no estando inscritos dentro de esos tres programas sociales pero se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema que estén registrados en el Sisben, también sean beneficiarios de la compensación del IVA.

Por otro lado, no es arbitraria la medida de suministrar información a entidades del Estado responsables de adoptar las medidas de control y mitigación del COVID-19, pues a estas mismas se les trasladara la reserva que fija el art. 5 de la ley 79 de 1993 y tiene un fin legítimo y necesario para contrarrestar los obstáculos por falta de información que tengan las entidades receptoras de la información.

c. Juicio de intangibilidad

El Decreto 458/2020 no vulnera el núcleo esencial de ningún derecho intangible, no genera restricciones al conjunto de libertades y mecanismos de protección intangibles, que algunos están determinados en el art. 4 de la ley 137 de 1994.

d. Juicio de no contradicción específica

Este juicio se refiere al respeto por los límites propios de cada uno de los estados de excepción, en virtud de su naturaleza específica y bajo un análisis que tome en consideración la situación de emergencia que se pretende conjurar⁸.

Es importante señalar que el art. 47 de la ley 137 de 1994, establece que durante el estado de emergencia el Gobierno podrá modificar tributos existentes y en este caso, no se están modificando tributos, simplemente se está agilizando la implementación de un beneficio tributario (ya adoptado y reglamentado). Por tanto, también supera el juicio de no contradicción específica.

Así mismo, frente al suministro de información por el DANE la cual tiene reserva de conformidad con el art. 5 de la ley 79 de 1993, está misma condición se trasladada a las entidades receptoras de esta y que la recibirán con el fin de lograr una ejecución de las medidas para controlar y mitigación el COVID-19.

2.2. Segunda parte

a. Juicio de finalidad

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 742 de 2015.



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

El art. 10 de la Ley 137 de 1994 determina que las medidas dictadas en un estado de excepción deben estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Como se mencionó anteriormente, uno de los efectos del estado de emergencia es económico, en el entendido en que hay una gran población colombiana que por la declaración de la emergencia no ha podido trabajar y por tanto, no tiene ingresos económicos durante este período de la emergencia.

De tal forma, que la transferencia monetaria del Gobierno Nacional no condicionada, adicional y extraordinaria a favor de los programas de Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, será un ingreso económico para las personas que pertenezcan a estos programas que son caracterizadas como población vulnerable.

Así mismo, la medida del suministro de información por el DANE a entidades del Estado responsables de adoptar medidas para controlar y mitigar el COVID-19, ayudará a contrarrestar los obstáculos por falta de información que solo el DANE podría suministrar. Por tanto, tiene un fin legítimo de acuerdo al estado de emergencia.

b. Juicio de necesidad

Este juicio se refiere a si esta medida es necesaria para alcanzar los fines propuestos por el Gobierno Nacional para conjurar la situación de emergencia y evitar la extensión de sus efectos. Este juicio se divide en: necesidad fáctica y necesidad jurídica⁹.

Respecto a la necesidad fáctica, se considera que la compensación del IVA para las personas que pertenecen a estos tres programas sociales ayudará a mitigar las consecuencias económicas del estado de emergencia, aunque no es completamente eficaz e idónea para alcanzar el fin, si ayudará a mitigarlo pues hay otras medidas económicas que deberá adoptar el Gobierno Nacional.

Frente a la necesidad jurídica, si bien el Decreto 419/2020 reglamentó la compensación del IVA, era necesario agilizar la entrega de estos dineros a poblaciones vulnerables, como los de estos tres programas sociales. Sin embargo, hay personas que se encuentran en pobreza o pobreza extrema y no pertenecen a estos programas y deberían tener el mismo trato, pero al menos está medida garantiza no tener que priorizar entidades territoriales como lo señala el Decreto 419/2020 y por el contrario, agiliza la transferencia de estos dineros a las personas que pertenecen a Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción.

c. Juicio de incompatibilidad

Las medidas del Decreto 458/2020 no son incompatibles con ninguna norma. Respecto a la medida adoptada del suministro de información por el DANE, se entiende que solo podrá ser solicitada y suministrada a entidades del Estado responsables de adoptar medidas para el control y mitigación del COVID-19 para efectos de su implementación, y esta será la única razón que deberán argumentar al momento de solicitarla, de lo contrario el DANE no podrá suministrarla. Por tanto, en el Decreto 458/2020 se señala que está medida aplicada dentro de estos parámetros, no vulnera lo determinado en el art. 5 de la ley 79 de 1993.

d. Juicio de proporcionalidad

En este juicio debe demostrarse que la medida ofrece más beneficios que los costos que impone a los principios constitucionales y debe verificar si existen medios excepcionales alternativos, menos costosos e igual de efectivos para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos¹⁰.

Respecto a la compensación del IVA para las personas que pertenecen a los tres programas sociales señalados anteriormente, aunque no se aplica la medida para todas las personas susceptibles de este beneficio (de conformidad con el Decreto 419/2020), es la única medida mediante la cual se puede agilizar la transferencia de dineros por concepto de compensación de IVA, a una población que se considera como población vulnerable. Sin embargo, en nada vulnera lo reglamentado en el Decreto 419/2020, pues era una población focal para la aplicación del Decreto.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 742 de 2015.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 742 de 2015.



La medida adoptada en el art. 3 del Decreto 458/2020, es proporcional pues la reserva de la información del art. 5 de la ley 79 de 1993 también se traslada a las entidades del Estado receptoras, las cuales superaran el obstáculo de la falta de información o la demora en su suministro con esta medida adoptada. Por tanto, en nada resulta desproporcional y es la menos lesiva, teniendo en cuenta que es de carácter urgente y evita la mora en la entrega y búsqueda de la información.

e. Juicio de no discriminación

En este sentido, se prohíbe a las autoridades otorgar tratos distintos injustificados a personas, situaciones o grupos que se encuentren en igualdad de condiciones fácticas. El Observatorio Intervención Ciudadana Constitucional, frente a la medida de compensación del IVA adoptada por el Decreto 458/2020, solo para las personas que pertenezcan a los programas sociales de Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, entiende que el Gobierno Nacional quiso tomar una medida que garantizara de manera más expedita la transferencia de este dinero. Sin embargo, hay personas que son vulnerables, y están categorizadas como personas que sufren de pobreza o extrema pobreza, y no se encuentran inscritas en estos programas, por tanto, deberían tener el mismo tratamiento teniendo en cuenta que hay información del Sisben que podría ayudar para su identificación y así obtuvieran este beneficio.

Además, el epígrafe del Decreto 458/2020, señala que las medidas son para todos los hogares en condición de pobreza del territorio nacional, valoración que debería tenerse en cuenta.

3. Consideraciones finales del Observatorio

Respecto a la medida de tratamiento de información estadística, es preciso al indicar que esta información solo será suministrada a las Entidades responsables de adoptar las medidas para el control y mitigación del COVID-19, y únicamente sean utilizadas para tal fin.

Por tanto, aunque haya sido una medida no considerada en el Decreto 417/2020, permite desarrollar la compensación del IVA a esta población vulnerable, por cuanto el DANE es la máxima autoridad estadística en Colombia y solo ella podrá suministrar esta información, teniendo en cuenta dos presupuestos: 1) que sea solicitada por las entidades responsables de adoptar las medidas de control y mitigación del COVID-19 y 2) que sea solicitada dentro del marco de la contingencia de la emergencia por el COVID-19 .

C. Petición

Por estas razones solicitamos a la Honorable Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto 458 del 2020 por las razones dadas en la presente intervención.

De los señores Magistrados, atentamente,

Jorge Kenneth Burbano Villamarín
Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8 No. 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com

VANESSA GONZALEZ GUERRA
C.C 1.010.227.362 de Bogotá
Abogada egresada de la Universidad Libre, Bogotá.
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Correo: vanessa-3@hotmail.com