



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

---

Honorables magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrado ponente: **Carlos Bernal Pulido**

E.S.D.

Referencia: **Expediente número RE-289**

Revisión del Decreto 563 de 2020

**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**; **Camila Alejandra Roza Ladino** actuando como ciudadana y egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, **miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**, respetuosamente presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la siguiente intervención con ocasión del control automático de constitucionalidad del **Decreto Legislativo 563 de 15 de abril del 2020**: *“Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

El presente documento tiene como objetivo aportar a la revisión integral del Decreto bajo examen, desde una perspectiva formal y material, conforme a los lineamientos fijados por el ordenamiento jurídico colombiano, en los que la Corte Constitucional ha sido un actor protagónico y decisivo. Para cumplir con ese propósito, el documento se estructura en tres apartados: el primero, presenta la norma en cuestión dentro del marco de la doctrina constitucional de los estados de excepción (i); el segundo, analiza formal y materialmente el contenido del Decreto 563 de 2020, destacando su importancia para garantizar el derecho a la educación y el principio de autonomía universitaria (ii); El tercero, se enfoca en la petición de declaratoria de exequibilidad de la norma bajo análisis (iii).

### **I. Constitucionalismo de excepcionalidad en tiempos de pandemia: análisis integral del Decreto Legislativo 563 de 15 de abril del 2020**

Los estados de excepción representan un lugar común en la historia del derecho constitucional colombiano y latinoamericano<sup>1</sup>. Ante los múltiples excesos de poder, el constitucionalismo contemporáneo ha construido una doctrina que permite realizar un contrapeso al poder Ejecutivo en tiempos de emergencias derivadas de situaciones excepcionales, para evitar cualquier tipo de constitucionalismo perverso<sup>2</sup>.

El constitucionalismo colombiano puso en cabeza de la Corte Constitucional la revisión de los decretos legislativos emanados de los estados de excepción<sup>3</sup>, desarrollando una prolífica doctrina de revisión constitucional en la materia. Esta Corporación puede avocar conocimiento de tales normas, en virtud de los mandatos contemplados en los artículos 215, 247.1 y 242.5 de la Constitución Política de 1991; artículos 36, 37 y 38 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 ("Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia").

En su vasta jurisprudencia, la Corte ha desarrollado una línea consistente de subreglas constitucionales para dar curso a la revisión constitucional en tiempos de excepcionalidad (arts. 212, 213, 214 y 215, C. Pol.). El mandato de la Corte frente a los Decretos Legislativos derivados de situaciones excepcionales es automático e integral<sup>4</sup>. El juicio de constitucionalidad que sigue a este tipo de control, abarca dos escenarios principales: uno formal y otro material<sup>5</sup>. En la revisión que tiene lugar en el expediente RE-289 de la referencia, la Corte se enfrenta a numerosos problemas jurídicos derivados de una situación de salud mundial que motivó la declaratoria de emergencia en el marco del artículo 215 de la Carta Política (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) y, en consecuencia, deberá ejercer control automático e integral de constitucionalidad sobre esta norma y las demás que dicte el Ejecutivo para conjurar la crisis, revisando en cada caso:

---

<sup>1</sup> Luna Blanco, Tania y Cardona Chávez, Juan Pablo. "Estados de Excepción en Colombia: 1948-1990", Marquardt, Bernd (Ed.), *Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Tomo 22 de la *Colección Gerardo Molina*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009. Ver, también: Luna Blanco, Tania. *Historia legal y Conflicto Armado en Colombia: entre el derecho fallido y la violencia cohonestada*. En: "Retos del Postconflicto desde un enfoque interdisciplinar", Corporación Universitaria Americana, Cátedra Fulbright, 2019.

<sup>2</sup> García Villegas, Mauricio. "*Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*." *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* 1 (2001): 317-368.

<sup>3</sup> La Constitución Nacional de 1886 le dio el nombre de estados de sitio a estas particulares figuras jurídicas que, lejos de ser excepcionales, se convirtieron en la regla del constitucionalismo colombiano y latinoamericano de las décadas de los 80s y 90s. *Cfr.* Jácome, Jorge González. *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017, Auto 250 de 2002.

- a. Si el Ejecutivo cumplió con los requisitos formales establecidos por la Constitución, incluyendo la carga de motivación.
- b. Si existe una relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.
- c. Si su regulación contribuye exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos (art. 215, C. Pol.).

## II. Análisis formal

### A. Verificación de requisitos formales

A continuación, presentamos, a manera de esquema, un cuadro que condensa la verificación de requisitos formales del Decreto 563 de 2020, bajo la interpretación fijada por la Corte Constitucional colombiana:

<b>Verificación de requisitos formales establecidos por el artículo 215 de la Carta Política de 1991</b>		
<b>Requisitos formales (Art. 215, C. Pol.)</b>	<b>Interpretación fijada por la Corte Constitucional</b>	<b>Verificación</b>
<b>El Decreto fue dictado en desarrollo de un estado de emergencia</b>	Sentencia C-386 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.	El Decreto Legislativo 563 de 15 de abril del 2020 es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, como lo señala de manera expresa su artículo 1º.
<b>Lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros del Despacho y/o encargado</b>	Sentencias C-448 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-328 de 1999, M.P. Martha Victoria	El texto del Decreto se firma por los 18 ministros de Despacho en titularidad. Información que puede contrastarse con los nombramientos oficiales que reposan en la información del Ministerio del Interior <sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ver Sitio Web del Ministerio del Interior, República de Colombia: <https://id.presidencia.gov.co/Gobierno/mininterior> [Consultado abril 13 de 2020].

	Sáchica Méndez y C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.	
<b>Contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas</b>	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-289 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.	El Decreto cumple con la carga de motivación, explicando su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.
<b>Fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la publicación del Decreto de estado de emergencia que le dio origen</b>	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-619 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández	El Decreto fue expedido el 15 de abril de 2020 dentro del tiempo legal permitido, entrando en vigencia el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial (Ley 4 de 1913). El requisito se surtió conforme al ordenamiento jurídico, lo anterior se verificó mediante la corroboración en Diario Oficial AÑO CLV. N. 51286. 15, abril, 2020. Pág. 197.

*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados*

*El decreto está debidamente motivado, y sus razones de manera especial obedecen a la crisis que emerge en Colombia y en los demás países del mundo globalizado, por la presencia del coronavirus, la cual es una pandemia, generada por la infección del COVID-19, y que ha sido reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a partir del 11 de marzo de 2020. No cabe duda de que esta pandemia genera un grave riesgo para la vida, la dignidad humana y la integridad de todos los colombianos, y Colombia ni los demás Estados, personal de la población, pueden enfrentar la crisis usando las medidas de la normalidad, siendo necesario recurrir al uso de los poderes excepcionales, que permitan tomar medidas idóneas para enfrentar la crisis. En suma, los motivos de la declaratoria atienden a la salud*

pública, el deterioro y la crisis que vive la economía nacional e internacional, sin que exista una respuesta adecuada dentro de la normalidad.

### **III. Análisis material**

#### **A. Importancia del Sector de inclusión social y reconciliación**

El Sector de inclusión social y de reconciliación es de gran importancia, ya que, requiere que el Estado deba implementar políticas públicas y medidas legislativas para garantizar los derechos fundamentales – vida, trabajo, salud, vivienda digna mínimo vital - a aquellas poblaciones que viven en circunstancias de pobreza y vulnerabilidad y han sido víctimas de violencia. De acuerdo al primer inciso del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, debemos entender por víctimas “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos **a partir del 1º de enero de 1985**, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*”-.

#### ¿Qué tipo de población conforma el Sector de inclusión social y reconciliación?

Este sector tiene como objetivo atender a dos grupos de población. El primero se caracteriza por vivir en circunstancias de pobreza moderada y extrema. La pobreza multidimensional se evalúa bajo cinco dimensiones: i) condiciones educativas; ii) condiciones de la niñez y juventud; iii) salud; iv) trabajo y condiciones de vivienda y; v) acceso a servicios públicos domiciliarios. Para el año 2018, las tasas más altas de incidencia de pobreza se presentaron en: la Guajira con un 92,2 %; en Vichada con un 91,4% y en el Chocó con un 90,6%<sup>7</sup>. El segundo grupo corresponde a aquellas víctimas de violencia, por ejemplo, las víctimas del conflicto armado, de desplazamiento forzado.

De acuerdo al inciso del artículo 1.1.1.1. del Decreto 1084 de 2015, el Sector de inclusión social y reconciliación está liderado, principalmente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuya función consiste en agrupar y ordenar “políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención, asistencia y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas”.

---

<sup>7</sup> DANE [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/informacion-censal/bt-censal-pobreza-municipal-2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/informacion-censal/bt-censal-pobreza-municipal-2018.pdf)

Las entidades adscritas al Sector de Inclusión social y reconciliación corresponden a:

- a. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- b. Centro de Memoria Histórica
- c. Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
- d. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.
- e. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

2. ¿En qué consiste la Ley 1532 de 2012 la cual hace alusión el Decreto 563 de 2020?

La Ley 1532 de 2012 regula el programa Familias en Acción. De acuerdo al artículo 2 de la Ley 1532 de 2012 este programa consiste en “la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema”. El inciso primero del artículo séptimo establece que esta entrega de apoyo monetario está condicionado a la verificación del cumplimiento de una serie de requisitos de compromiso de corresponsabilidad – sin que se indiquen cuáles son-. Estos pagos a las familias se efectuarán cada dos meses “No obstante lo anterior en relación con emergencias de orden social o económicas esta periodicidad puede ser modificad”, como lo indica el primero inciso del artículo octavo.

El Gobierno no adopto ninguna medida respecto al tiempo ni monto que se les debe entregar a las familias beneficiadas de este programa.

#### **IV. Observaciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la U. Libre.**

El Observatorio considera pertinente que la Corte Constitucional le ordene al Gobierno adoptar un decreto que sea integral y efectivo. Esto significa, por un lado, que el decreto legislativo al ir dirigido al Sector de inclusión social y reconciliación, no puede comprender solamente la problemática que viven los menores de edad abandonados y que deben ser llevados a instituciones de protección de niñez – a cargo del ICBF-; sino que, también debe contemplar medidas que realmente brinden soluciones a aquellas personas que se encuentran en pobreza extrema y a las víctimas de violencia y del conflicto armado. Este decreto no indica cómo se está ayudando a aquellas poblaciones, aun cuando se sigue evidenciando actos de

violencia y de conflicto armado, enfrentamientos entre grupos armados ilegales y el Estado<sup>8</sup>:

- “El primer hallazgo del informe es que, aunque disminuyeron las acciones bélicas del EIn –un descenso de 75 % en acciones bélicas y de 100 % en acciones terroristas– gracias al cese unilateral de hostilidades,  **aumentaron los enfrentamientos del ‘clan del Golfo’ y las disidencias de las Farc con la Fuerza Pública y otros actores ilegales.** Las disidencias presentaron un aumento de 133 % en enfrentamientos, de 3 a 7, y 84,6 % menos acciones terroristas, de 13 a 2. Estos datos, respecto al mismo periodo, en el 2019”
- “En Montelíbano, Córdoba, una lideresa fue amenazada bajo el pretexto de ser portadora de covid-19. En Ituango, Antioquia, la disidencia del frente 18 de las Farc prohibió a los pobladores salir de sus casas bajo amenaza de convertirlos en objetivo militar, y los instó a acatar las medidas de las autoridades sanitarias. Y en el Pacífico nariñense, distintas disidencias fijaron “reglamentos de conducta” que incluyen horarios de salida a la calle y regulación de la entrada y salida de personas”
- “Estos hechos son uno de los cuatro hallazgos de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en su informe ‘**Dinámicas de violencia, afectación a civiles y control social durante la cuarentena en Colombia**’, en el que analiza los factores de riesgo para poblaciones que son de interés para la JEP, como víctimas y excombatientes”.

Segundo, es preocupante que aún no se hayan implementado estas medidas por partes de las autoridades. Es decir, que tanto la oficina jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el ICBF no han proferido actos administrativos que desarrollen el Decreto 563 de 2020, como lo sostiene la secretaria jurídica de la Presidencia de la república de Colombia en su respuesta dada el 6 de mayo de 2020 y que fue adjuntada al expediente 289 de la Corte Constitucional.

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional es consciente que la gravedad y dificultad para combatir y garantizar los derechos humanos y fundamentales de las personas bajo la situación de salubridad pública que se vive. Las medidas que se adoptaron en este decreto: 1) entrega de transferencias

---

<sup>8</sup> EL TIEMPO, <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/control-de-grupos-armados-crece-en-cuarentena-por-coronavirus-487598>

monetarias no condicionadas; 2) la responsabilidad para quienes se beneficien de manera fraudulenta; 3) licencia de funcionamiento y ampliación operativa; 4) centros transitorios de protección de niñez y 5) Prestación ininterrumpida de los servicios de las defensorías de familia, de acuerdo a los artículos del primero al quinto del Decreto 563 de 2020. Sin estas medidas no se brindaría un apoyo a una parte de la población que conforma el sector de inclusión social y reconciliación, por ello, considera que el Decreto 563 de 2020 debe ser declarado exequible.

Sin embargo, solicitamos a la Corte Constitucional que ordene al Gobierno la adopción de un decreto integral que abarque los siguientes aspectos o escenarios que conforman el Sector de inclusión social y reconciliación, como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo del Departamento para la prosperidad Social publicado en el año 2012<sup>9</sup>:

#### 4. ARTICULACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Las acciones del sector de la inclusión social y reconciliación se encuentran plasmadas en dos pilares fundamentales del plan de desarrollo, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz, los programas y acciones de la entidades del sector buscan cumplir con las metas plasmadas en el plan de desarrollo.

*Figura No. 2 Alineación con el plan de desarrollo*

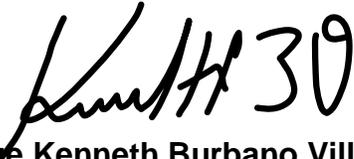


<sup>9</sup> [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/plan\\_indicativo\\_sector\\_estrategio\\_dps\\_26032012\\_0.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/plan_indicativo_sector_estrategio_dps_26032012_0.pdf)

## V. Petición

Por las razones expuestas, solicitamos amablemente a la H. Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto 563 de 08 de abril de 2020. Mantener la institucionalidad esencial para rodear de garantías constitucionales a los ciudadanos y ciudadanas es vital en tiempos de emergencia, donde el contrapeso constitucional se vuelve indispensable para evitar el abuso del poder y garantizar la protección de sujetos, bajo condiciones de debilidad manifiesta.

De los señores Magistrados, atentamente,



**Jorge Kenneth Burbano Villamarín**

**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)



**CAMILA ALEJANDRA ROZO LADINO**

C.C. 1.022.411.877

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

Abogada de la Universidad Libre de Colombia