



**Universidad Libre**  
**Facultad de Derecho Bogotá**

---

Honorables Magistrados:

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrado ponente: **Alberto Rojas Ríos**

Referencia: **expediente número R-308**

Concepto del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, dentro del Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 659 de 2020, “Por el cual se entrega 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 y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**; **JENNER ALONSO TOBAR TORRES**, actuando como ciudadano, docente de la **Facultad de Derecho de la Universidad Libre** y miembro del **Observatorio** y **CAMILA ALEJANDRA ROZO LADINO**, ciudadana y **auxiliar de investigación del Observatorio**. Dentro del término legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

## **1. NORMAS BAJO CONTROL CONSTITUCIONAL**

Ejerce la Corte Constitucional control automático de constitucionalidad sobre Decreto Legislativo 659 de 2020 por el cual “Se entrega 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 y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 y con el artículo 241-7 de la Constitución.

## **2. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD LIBRE**

### **I. 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 659 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 659 de 13 de mayo 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 Sáchica Méndez y C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.	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>1</sup>
<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 13 de mayo 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 CLVI. N. 51313, 13, mayo, 2020, pág. 1

*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

<sup>1</sup> Ver Sitio Web del Ministerio del Interior, República de Colombia: <https://id.presidencia.gov.co/Gobierno/mininterior> [Consultado abril 13 de 2020].

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.

## **II. Análisis material**

### **A. Importancia del Programa Familias en Acción, protección social al adulto mayor y jóvenes en acción.**

El programa de familias en acción se originó por el Plan Colombia celebrado con Estados Unidos y el cual fue elevado a rango legal mediante la Ley 1532 de 2012. El objetivo consiste en entregar un apoyo monetario directo a la madre o al padre beneficiario, quienes deben cumplir con una serie de requisitos y compromisos al acceder a tal ayuda. Estos subsidios van dirigidos a la nutrición y/o educación de los menores de edad que pertenezcan a familias adscritas al SISBEN 1, familias en condición de desplazamiento forzado, familias indígenas o afrodescendientes en condiciones de vulnerabilidad<sup>2</sup>. De esta forma, el programa contribuye al incremento del ingreso de familias en estado de pobreza extrema para mejorar las condiciones de vida<sup>3</sup>.

Para el caso de a educación, las madres o padres titulares “deben garantizar la asistencia regular a clases de los menores evitando alcanzar un número de fallas injustificadas al bimestre que sea igual o superior al 20% de las clases programadas por cada período de pago”, esto equivale a 8 fallas. En cuanto a la salud, “deben garantizar una asistencia del 100% de todos los menores del grupo familiar a las citas de control de crecimiento y desarrollo programada por la entidad de salud”<sup>4</sup>. Por ello, Familias en acción constituye un programa integral de articulación institucional – entidades territoriales, instituciones educativas y de salud, Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo para la prosperidad social y las entidades financieras-, que busca aliviar las necesidades básicas de la población más pobre y vulnerable mediante transferencias condicionadas.

Este programa también va dirigido para los adultos mayores quienes han sido considerados como sujetos de especial protección, gracias a la Corte Constitucional<sup>5</sup>. Esta situación se da debido a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que se ve sometida la población mayor, dadas sus condiciones físicas, mentales, económicos o sociológicas, que las diferencian de otros grupos<sup>6</sup>.

En virtud del principio de solidaridad, cuando falte un grupo familiar o cuando este no pueda satisfacer el mínimo vital y las necesidades básicas del adulto mayor, le corresponde al Estado cumplir con tal deber. Para ello, se creó el Programa Colombia Mayor que busca otorgar *“otorgar el auxilio económico a quienes, dentro del conjunto de adultos mayores que cumplen los requisitos para ser beneficiarios,*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1039 de 2012.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1039 de 2012.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1039 de 2012.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-252 de 2017

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-252 de 2017

*tienen una situación apremiante que amerita un apoyo urgente y preferente*<sup>7</sup>. Los requisitos para acceder a estos beneficios son: a) Ser colombiano; b) Tener no más de tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones; c) Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del SISBÉN y d) Carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir.

## **B. NECESIDAD DEL DECRETO 659 DE 2020**

El decreto 659 de 2020 adopta como medida entregar una transferencia monetaria NO CONDICIONADA para aquellos beneficiarios de los programas Familias en acción, protección social al adulto mayor y jóvenes en acción. Este decreto es necesario por tres razones. Primero, pretende proteger y garantizar el mínimo vital y dignidad humana de las familias en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad. Segundo, no impone condiciones para que los beneficiarios puedan acceder a esta transferencia monetaria, como lo indica el mismo decreto:

“Que el beneficio económico que se otorga mediante el presente Decreto Legislativo es (i) no condicionado porque no se exigen compromisos de corresponsabilidad a los beneficiarios, (ii) extraordinario porque se realiza por fuera del cronograma de los giros ordinarios, y (iii) adicional porque los beneficios actualmente no están en condiciones de generar ningún ingreso que les permita garantizar su subsistencia”<sup>8</sup>

Tercero, de acuerdo a este decreto, se realizó una estimación de la población beneficiada junto con el monto que se destina para la transferencia monetaria:

“(…) en el Programa de Familias en Acción a aproximadamente 2.649.154 familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de \$ 384.000.000.000 de pesos, (ii) en el programa Jóvenes en Acción a aproximadamente 296.222 jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$ 105.000.000.000, Y(iii) en el programa Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor a aproximadamente 1.666.063 beneficiarios con una inversión aproximada de \$ 139.922.101.852; para un monto total de aproximadamente \$ 628.922.101.852”

Otra de las razones por las cuales se considera necesario implementar el Decreto 659 de 2020 radica en que, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió avalar el Decreto 458 de 2020 en el cual se autoriza al Gobierno realizar la entrega de una transferencia monetario no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios del Programa Familias en acción, protección social al adulto mayor – Colombia Mayor- y jóvenes en acción, pues considera el Decreto 458 de 2020- se ajusta a la Constitución Política<sup>9</sup>. Bajo estas circunstancias, el Decreto 659 de 2020 desarrolla y complementa el Decreto 458 de 2020, permite que se adopten medidas

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2017, T-193 de 2019.

<sup>8</sup> Decreto Legislativo 659 de 2020, pág. 7

<sup>9</sup> EL ESPECTADOR, “Corte Constitucional avala giro adicional para Familias en Acción por el COVID-19”, publicado el 27 de mayo de 2020, Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-avala-giro-adicional-para-familias-en-accion-y-colombia-mayor/>

que atiendan la crisis sanitaria para proteger a las poblaciones más vulnerables que viven en condiciones de pobreza extrema. Por consiguiente, consideramos que el Decreto 659 de 2020 también debe declararse exequible.

### **III. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

El Observatorio considera que el Decreto debió especificar a qué hacía referencia la expresión ‘no condicionada, para determinar si se elimina o suspende los requisitos para acceder a tal beneficio o, a los compromisos que adquieren los titulares – madres, padres, adulto mayor y joven-, como sucede en el caso de las familias en acción, quienes deben comprometerse a garantizar, por medio de ese subsidio económico, el derecho a la educación y salud de los menores de edad (como lo sostuvo la Corte Constitucional en su sentencia T-1039 de 2012); o si el adulto mayor debe acreditar los requisitos mencionados por este tribunal en su sentencia T-193 de 2019. Además, también consideramos que el Decreto debió explicar cómo se iba a controlar y vigilar que la transferencia monetaria fuese asignada y entregada correctamente a los beneficiarios que realmente lo necesitan y no se presentará algún tipo de fraude.

La jurisprudencia constitucional ha establecido con precisión el alcance y los contornos del mandato contenido en el artículo 355 de la Constitución Política. Bajo una lectura armónica de esta norma en conjunto con los deberes del Estado relativos a la satisfacción de las cláusulas de Estado social de derecho y de la igualdad material, la Corte ha encontrado que resulta legítimo y constitucional el otorgamiento de subsidios y auxilios económicos para el logro de tales objetivos y bajo condiciones de constitucionalidad específicas (ver sentencia C- 027 de 2016).

En escenarios de asignación de bienes en los cuales la demanda supera la oferta de los mismos, se ha reconocido que el legislador tiene cierta autonomía para establecer criterios razonables de asignación. Sobre el particular, en la sentencia C-423 de 1997 la Corte Constitucional señaló:

*“La aplicación del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución adquiere connotaciones especiales cuando, como en el caso colombiano, los recursos, bienes o medios a distribuir por parte del Estado son muy inferiores a la demanda social existente, es decir, cuando se trata de repartir bienes escasos. En estas situaciones, la afirmación de que todas las personas interesadas tienen derecho a que el Estado les asigne un recurso o un bien, además de ser ilusoria, tendría efectos paralizadores sobre la actividad estatal, e incluso podría originar serios problemas de estabilidad política. Por eso se ha considerado que la exigencia que se deriva del principio de igualdad para estos estados de cosas se restringe a que todas las personas interesadas tengan iguales posibilidades de acceder al proceso de selección de los beneficiarios y puedan tener la certeza de que la distribución de los bienes se hará acatando los procedimientos establecidos.*

*Ahora bien, para que la repartición de los bienes sea practicada de acuerdo con fundamentos objetivos, y no de acuerdo con caprichos o inclinaciones personales del funcionario responsable, se requiere de la fijación de unos determinados*

*critérios. Estos criterios de distribución no pueden ser generales, aplicables a todos los casos, sino que han de ser determinados de acuerdo con las características propias de los bienes o medios por repartir y de las necesidades o aspiraciones que éstos satisfacen.*

*Obviamente, la determinación de criterios que regulen el proceso de asignación de los recursos implica la incorporación de factores de distinción entre los postulantes a la adjudicación del bien, pero esta diferenciación es propia de todos los procesos de selección y no es en sí misma merecedora de un reproche constitucional, a no ser que los elementos que rijan el proceso de escogencia conlleven discriminaciones inaceptables”*

En el caso específico del otorgamiento de subsidios o auxilios económicos a determinados grupos poblacionales, estas consideraciones tienen plena operancia por cuanto es indispensable que existan criterios objetivos y constitucionales que justifiquen la asignación de los mismos. Sobre la asignación de subsidios, la Corte Constitucional ha señalado que:

*“para que el proceso de asignación de subsidios sea respetuoso de la Constitución, debe estar consagrado en una ley que establezca claramente las condiciones objetivas que van a permitir la selección de los beneficiarios en condiciones de igualdad. Adicionalmente, debe contener garantías suficientes – claridad, publicidad, y recursos – para que tanto su diseño como su implementación, pueda ser efectivamente controvertida por las personas que se consideren afectadas.”*

De esta forma, para que los principios de igualdad material y respeto al debido proceso cobren vigencia tratándose de la asignación y otorgamiento de subsidios, la Corte ha señalado que existen por lo menos tres deberes a cargo del Estado al tramitar las solicitudes de auxilio:

*“1) el deber de precisar, mediante una definición clara, los elementos que constituyen el supuesto de hecho para reconocer una determinada prestación pública en cabeza de una persona; 2) el deber de acopiar información empírica suficiente para establecer si la persona que solicita la asistencia o protección cae bajo la hipótesis del supuesto de hecho que justifica asignarle una prestación; 3) el deber de evaluar el impacto que una decisión determinada – inclusión o exclusión de la persona a un programa – tiene sobre el cumplimiento presente y futuro de los objetivos del programa” (Sentencia T- 814 de 2005).*

Para el caso específico de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 659 de 2020, esta norma otorga un auxilio económico a grupos determinados de ciudadanos, a saber, los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

En el caso del programa Familias en Acción este tiene como objetivo principal, de acuerdo con el Manual Operativo, mantener y aumentar la inversión que las familias en extrema pobreza, familias beneficiarias hacen sobre el capital humano de sus hijos (ver sentencia T- 1248 de 2008). Para el caso de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, el objetivo de este es aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o

viven en la indigencia o en la extrema pobreza (ver sentencia T- 716 de 2017). Por su parte, el programa Jóvenes en Acción busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad (ver <https://guiatramitesyservicios.bogota.gov.co/tramite-servicio/32-1-informacion-general-sobre-el-programa-jea-jovenes-en-accion/>).

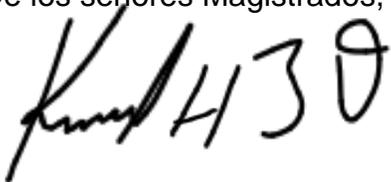
Estos tres programas tienen en común que sus beneficiarios son personas que se encuentran en condiciones graves de pobreza, lo que demanda acciones afirmativas del Estado para desarrollar el mandato de igualdad material. Se debe tener en cuenta que los efectos de la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19 se sienten con más rigor precisamente en los sectores de la población económicamente menos favorecidos, pues las personas en condición de pobreza no solo encuentran mayores barreras de acceso a los servicios de salud, sino que usualmente no cuentan con puestos de trabajo formal, no tienen posibilidad de acceder al teletrabajo, deben utilizar los medios de transporte público con la consecuente limitación de posibilidad de distanciamiento social y en general encuentran suprimidas o suspendidas las actividades económicas de las cuales derivan su subsistencia.

En este contexto, el Decreto Legislativo 659 de 2020 dispone la entrega de “una (1) transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria” a este grupo de ciudadanos, lo que se justifica en el contexto de emergencia declarado por el gobierno nacional, teniendo en cuenta la necesidad, justificación y razonabilidad de otorgar un auxilio económico en las condiciones descritas a este grupo de personas en condiciones de pobreza.

### 3. CONCLUSIÓN

En consecuencia, de lo anterior el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, respetuosamente solicita a la H. Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 659 de 2020.

De los señores Magistrados, atentamente,



**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

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)



**JENNER ALONSO TOBAR TORRES**

Docente de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Correo: [Jenner.tobar@unilibre.edu.co](mailto:Jenner.tobar@unilibre.edu.co)



**CAMILA ALEJANDRA ROZO LADINO**

C.C. 1.022.411.877

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Abogada de la Universidad Libre de Colombia