

Bogotá D.C., mayo de 2020

Honorable magistrada  
**Cristina Pardo Schlesinger**  
Corte Constitucional  
E.S.D.

**Referencia:** Expediente RE-295

**Asunto:** Intervención Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario en revisión de constitucionalidad del Decreto 570 del 15 de abril de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Respetada magistrada:

**Angie Daniela Yepes García**, coordinadora del Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario y **Andrés Camilo Garay Nuncira**, **Jorge Andrés Portocarrero Delgado**, **Manuel David Trejos López**, miembros activos del GAP; actuando en calidad de ciudadanos, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, en ejercicio de nuestros derechos y deberes ciudadanos consagrados en el numeral 7° del artículo 95 de la Constitución Política, nos permitimos presentar la siguiente **intervención ciudadana** en el proceso de revisión automática de constitucionalidad del Decreto 570 de 2020.

El GAP es una clínica jurídica de interés público, adscrita al Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario, que trabaja por la defensa de los derechos humanos y el interés público. Nuestras labores de incidencia implican, entre otras, la presentación de intervenciones ciudadanas ante la Corte Constitucional en asuntos de interés nacional. Siendo así acudimos al presente proceso en respuesta al llamado hecho por la Honorable Magistrada ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger, quien mediante auto del 23 de abril de 2020 solicitó el concepto del Grupo de Acciones Públicas respecto de la constitucionalidad del Decreto 570 expedido en el marco de la declaratoria de estado de emergencia.

Nuestra intervención se divide en cuatro partes. En primer lugar, analizaremos si el Decreto cumple con los requisitos de forma de los decretos legislativos expedidos por emergencia económica, social o ecológica. En segundo lugar, revisaremos si el Decreto bajo análisis cumple con los requisitos materiales exigidos por la jurisprudencia. En tercer lugar, realizaremos el análisis de contenido del Decreto. Por último, presentaremos nuestras conclusiones y plantearemos nuestras pretensiones.

## Sección 1. Análisis del cumplimiento de los requisitos formales y materiales del Decreto Legislativo

### 1. Requisitos de forma de los decretos legislativos de emergencia.

Para que un decreto legislativo, enmarcado en la declaratoria de un estado de excepción, se reputé constitucional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado criterios formales que ningún decreto legislativo puede obviar. Así, se ha expuesto que los requisitos formales son:

*(i) que hayan sido dictados y promulgados en desarrollo del decreto que declaró el respectivo estado de excepción, (ii) que lleven la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, (iii) que hayan sido emitidos dentro del término de vigencia del estado de emergencia fijado en el decreto declaratorio, y (iv) que cuenten con unas motivaciones, las cuales sirvan de razones o causas que condujeron y justifican su expedición.*<sup>1</sup>

#### 1.1. Debida motivación

Según la jurisprudencia, se entiende que un decreto legislativo está debidamente motivado cuando:

*[S]eñala los hechos y razones que motivan su expedición, los propósitos que persigue, así como los fundamentos específicos de las medidas adoptadas, su importancia, su necesidad, y, finalmente, su relación con la calamidad pública que dio lugar a la expedición del Estado de Emergencia económica, social y ecológica.*<sup>2</sup>

Así, hallamos que la parte motiva del Decreto 570 de 2020 tiene cuatro ejes temáticos. En primer lugar, describe el Covid-19 como una pandemia que amenaza la salud pública a nivel mundial y como con base en ello, se declaró en Colombia un estado de emergencia económica y social. En segundo lugar, desarrolla las afectaciones que trae el avance de la pandemia para la sociedad y sus miembros más vulnerables en términos económicos, afectando especialmente garantías como el mínimo vital. En tercer lugar, se hace una descripción de las facultades del Gobierno y de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) a la hora de dirigir el proceso de reintegración de antiguos miembros de grupos armados y establecer beneficios económicos para ellos. En este eje se desarrollan igualmente las limitaciones de la ARN, donde se destaca la imposibilidad de crear beneficios que escapen a la órbita del proceso de reintegración o que excedan los límites previamente impuestos para los beneficios que ahí se otorgan. Y, en cuarto lugar, se procede a caracterizar a la población que se ha beneficiado históricamente de las ayudas económicas del proceso de reintegración, pero actualmente no las reciben, donde se resalta la vulnerabilidad económica que los aqueja y se indica que dicha categoría cobija por lo menos a tres mil (3.000) personas a fecha de 15 de abril.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-434/17, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-466/17, M.P. Carlos Bernal Pulido.

## **1.2 Expedición y suscripción por el Presidente y sus Ministros**

El Decreto 570 de 2020 fue expedido y suscrito por el Presidente y todos sus ministros.

## **1.3 Temporalidad:**

Según el artículo 215 de la Constitución, el Presidente puede declarar un Estado de Emergencia “*por períodos hasta de treinta días en cada caso*”. Para cumplir con este requisito, el Decreto debió ser expedido y promulgado durante la vigencia de la estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>3</sup>.

El estado de emergencia se declaró mediante el Decreto 417 de 2020. Este decreto empezó a regir desde el día de su expedición el diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) por un periodo de treinta (30) días. El Decreto 570, sub examine, se expidió el quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), por lo que cumple con el requisito de temporalidad.

## **1.4 Conexidad formal y temática:**

El Decreto 570 de 2020, cumple con la conexidad formal, pues señala expresamente haber sido expedido:

*[E]n ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y 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".*

En lo concerniente a la conexidad temática, consideramos que las motivaciones del Decreto 570 son coherentes con las medidas adoptadas por el mismo. Reiterando que la norma se expide en consideración a la vulnerabilidad económica de un sector particular de la población y la aparente imposibilidad de asistirle por otros medios, la creación de un apoyo económico vía el Decreto es coherente con las razones que dieron lugar a la expedición de la norma.

Habida cuenta de que el Decreto 570 cumple plenamente con los requisitos formales, proseguiremos con el estudio de los requisitos materiales de los decretos legislativos de emergencia.

## **2. Requisitos materiales de los decretos legislativos de emergencia.**

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que materialmente los decretos legislativos deben, dentro de su análisis de contenido, superar los juicios constitucionales de conexidad, finalidad material, necesidad, proporcionalidad y, finalmente,

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-722/2015, M.P. Myriam Ávila Roldán; Corte Constitucional, Sentencia C-466/17, M.P. Carlos Bernal Pulido.

otros requisitos constitucionales.<sup>4</sup> Por lo que, a continuación, se llevarán a cabo cada uno de ellos.

### 2.1. Juicio de conexidad material:

El propósito de este juicio, según lo ha señalado la Corte Constitucional, es “*verificar si las medidas adoptadas mediante el decreto legislativo, están directamente relacionadas y vinculadas con los hechos que dieron lugar a la emergencia económica y social*”.<sup>5</sup> Este juicio se debe efectuar respecto de dos aristas, a saber:

- a. **Conexidad interna:** “[C]onsiste en verificar si las medidas adoptadas por el decreto están relacionadas con las consideraciones que tuvo en cuenta el Gobierno Nacional al efectuar su expedición. Se trata así de una relación entre la parte motiva y la normativa del decreto”.<sup>6</sup>

Al analizar el Decreto 570 y contrastar su parte motiva con su parte normativa, se evidencia que, entre las dos existe una conexidad. Cómo se señaló, en su parte motiva el Decreto, hizo referencia a los efectos económicos de la pandemia por Covid -19, y la forma en la que afecta de forma particular a las personas que están en el proceso de reintegración. Por otra parte, en su faceta normativa el decreto dispone la creación de un auxilio económico para:

*[P]ersonas en reintegración que continúan cumpliendo su proceso de reintegración, pero que ya no reciben ningún apoyo económico debido a (i) haber superado el término máximo para el otorgamiento de estos beneficios, eso es los 30 a 72 o 30 a 78 meses, según corresponda, o (ii) por haber recibido el beneficio de inserción económica por única vez, el cual no permite que en lo sucesivo se pueda recibir el beneficio mensual de apoyo económico de reintegración.*<sup>7</sup>

Siendo así, las medidas adoptadas por el Decreto están dirigidas a apoyar la población que en la parte motiva se identificó como vulnerable, por lo cual se verifica la conexidad interna.

- b. **Conexidad externa:** Se ha indicado que la conexidad externa se refiere a “*la confirmación del vínculo existente entre la medida de excepción adoptada y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, es decir,*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, C- 672/15, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Corte Constitucional, Sentencia 700/15, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Corte Constitucional, Sentencia 703/15, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Corte Constitucional, Sentencia C-724/15, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C-465/17, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-468/17, M.P. Alberto Rojas Ríos

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Decreto 570 de 15 de abril de 2020, parte motiva, página 6.

*una labor que permite verificar que las medidas adoptadas están encaminadas a conjurar la crisis”.*<sup>8</sup>

Al contrastar los motivos que dieron lugar a la expedición del Decreto 417 de 2020, que declaró el Estado de Emergencia, con las medidas tomadas por el Decreto 570, se observa que existe un claro vínculo entre los dos, particularmente, en lo que respecta a la mitigación de los impactos económicos de la emergencia. En consecuencia, se cumple con este requisito.

## **2.2. Juicio de finalidad:**

La Ley 137 de 1994, por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, establece en su artículo 10 que: “[c]ada 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”.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que las medidas establecidas por el Decreto 570 buscan brindar un auxilio a un grupo poblacional que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, por los efectos económicos que genera la emergencia del Covid-19. Como lo señala el mismo Decreto, el auxilio está destinado para personas que continúan cumpliendo su proceso de reintegración, pero que ya no reciben ningún apoyo económico y que por causa de los efectos de la emergencia se han visto fuertemente afectados, dado que gran parte de ellos se sustentan con base en el trabajo informal (tal como lo señalan la ARN en informe entregado el 28 de abril de 2020 y la Presidencia el 29 de abril del 2020 sus intervenciones).

De allí que sea claro que la medida se dirige a atender los efectos económicos de la emergencia e impedir su extensión, especialmente frente a las poblaciones vulnerables. Por tanto, el Decreto 570 cumple con este requisito.

## **2.3. Juicio de necesidad:**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de necesidad al que deben sujetarse los decretos legislativos, en dos sentidos:

- a. **Necesidad fáctica:** este análisis implica evaluar si “*el Presidente incurrió en error manifiesto de apreciación al diseñar la medida o proporcionarle determinado contenido, a la luz del propósito de superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos*”.<sup>9</sup>

Sobre este punto cabe señalar que la finalidad de la norma es auxiliar a las personas en procesos de reintegración que no reciben apoyos económicos de la

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-434/17, M.P. Diana Fajardo Rivera.

ARN y que, por los efectos de la situación de emergencia, han visto afectada su situación económica. Para ello, el Gobierno creó un auxilio monetario y transitorio (por el término de tres meses), del que habla el artículo 1 del Decreto 570.

En efecto, esta medida cumple con el propósito para el cual fue diseñada, este es el de neutralizar los efectos negativos de la situación de emergencia, frente a una población en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas en procesos de reintegración. De esta manera, se cumple con este requisito.

- b. Necesidad de subsidiariedad:** por su parte, este criterio exige determinar “*si el Ejecutivo no tenía a disposición o no le era posible acudir, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, a mecanismos jurídicos igualmente idóneos para detener la crisis o contrarrestar sus consecuencias*”.<sup>10</sup>

Sobre este particular, en el caso concreto, la pregunta que debe ser resuelta es si con las facultades ordinarias de la ARN o del Gobierno Nacional era posible adoptar una medida similar y, por tanto, no era necesario acudir a las facultades excepcionales utilizadas en la expedición del Decreto 570.

Al respecto se debe destacar que, en efecto, la ARN es titular de ciertas competencias regulatorias que, como afirma el artículo 2.3.2.1.4.11 del Decreto 1081 de 2015, le permite fijar “*mediante resolución de carácter general los requisitos, características, condiciones y obligaciones necesarios para el acceso a los beneficios socioeconómicos reconocidos a la población desmovilizada, así como los montos de conformidad con los límites establecidos en este decreto*”. Incluso, el Decreto 4138 de 2011, por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura, le atribuye a la ARN la función de “*Implementar, diseñar, ejecutar y evaluar en el marco de la Política de Desarme Desmovilización y Reintegración los beneficios sociales, económicos y jurídicos otorgados a la población desmovilizada de los grupos armados al margen de la ley*”.

No obstante, y a pesar de estas facultades regulatorias, lo cierto es que todas ellas comparten un mismo límite: la ARN solo puede desarrollar normativamente los procesos de reintegración que se han asignado legalmente a su cargo y los beneficios económicos que en el marco de estos se generan. En esa medida, no tiene la competencia de crear un beneficio económico más allá de esos procesos de reintegración que le han sido asignados, salvo que una norma superior le asigne dicha competencia.

---

<sup>10</sup> Ibidem.

De igual forma, el Gobierno nacional tampoco tenía competencia para crear un beneficio ajeno a los procesos de reintegración vía decreto ordinario. Esto por cuanto, si bien el artículo 65 de la Ley 418 de 1997 le atribuye competencias para establecer y desarrollar programas de reintegración socioeconómica, lo cierto es que esa facultad se encuentra limitada a que dichos programas estén dirigidos, específicamente, a la reintegración.

Así las cosas, no era viable ni para la ARN ni para el Gobierno utilizar sus facultades ordinarias para crear el auxilio económico creado por el Decreto 570. Lo anterior, toda vez que se trata de un beneficio con un origen y finalidad distintos a aquellos que se otorgan dentro del proceso de reintegración: mientras los segundos se dirigen exclusivamente a asegurar la reintegración, el creado por el Decreto 570 busca atender las circunstancias de vulnerabilidad en la que se encuentra la población en proceso de reintegración que ya no puede recibir beneficios económicos de los procesos de reintegración.

Por lo que se hace necesario hacer uso de las facultades extraordinarias para que la ARN pueda implementar este beneficio excepcional y transitorio; y que es diferente (en cuanto a su origen, naturaleza y finalidad) a los beneficios económicos que en situaciones normales maneja la ARN. En consecuencia, encontramos que la expedición del Decreto 570 de 2020 era necesaria para la adopción de la medida excepcional dispuesta en el.

#### **2.4. Juicio de proporcionalidad.**

El análisis de proporcionalidad que se realiza a los decretos legislativos, parte del supuesto de que estos implican una afectación a los principios democráticos y de equilibrio y separación de poderes, y que la misma es permitida en la medida en que los decretos favorezcan otros valores constitucionales, sin afectar los principios mencionados desproporcionadamente.

Respecto al principio de proporcionalidad que se le exige a los Decretos legislativos en virtud de la Ley 137 de 1994, esta Corte ha señalado que:

*[...] se orienta a verificar la adecuación de los medios en que consisten las medidas adoptadas, con los fines propuestos tanto por la Constitución como por los decretos de excepción; dicho juicio se refiere a la necesidad, idoneidad y conducencia de los medios adoptados por el Ejecutivo, para realizar no sólo el fin general de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”, sino también los fines específicos definidos por el respectivo decreto legislativo.*

*La medida de la proporcionalidad está dada por la mínima repercusión negativa que las medidas adoptadas para alcanzar el fin o los fines propuestos, tengan sobre otros*

*principios igualmente fundamentales; y también por la conducencia e idoneidad de los medios para la consecución de los objetivos definidos por el legislador de excepción.*<sup>11</sup>

En esa medida, a continuación se analizará el cumplimiento de este requisito, señalando i) la importancia de la finalidad del Decreto 570 a la luz de los fines de la Constitución; ii) la necesidad, idoneidad y conducencia de las medidas para alcanzar dichos fines y, finalmente, iii) la proporcionalidad de la medida.

#### **2.4.1. La importancia constitucional de la finalidad de la medida**

El primer elemento de análisis en un juicio de constitucionalidad es la admisibilidad, importancia y urgencia de los fines que el decreto busca proteger, bajo la premisa de que el mismo *“debe propender por un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable y el cual debe evidenciarse como de imperiosa consecución”*.<sup>12</sup>

Como se ha señalado, el auxilio económico dispuesto busca apoyar económicamente a las personas reinsertadas, que en medio de la pandemia de Covid 19 tienen dificultades para subsistir económicamente. Siendo así, la finalidad pretendida no sólo es admisible a la luz de la Constitución, sino que resulta importante a la luz del principio de solidaridad e imperiosa por la calidad de sujetos de especial protección de las personas reinsertadas y por la coyuntura económica extraordinaria.

#### **2.4.2. Necesidad, idoneidad y conducencia de la medida**

En efecto, como se mencionó anteriormente, con el fin de auxiliar a las personas en procesos de reintegración que no reciben apoyos económicos de la ARN y que, por los efectos de la situación de emergencia han visto afectada su situación económica, el Decreto 570 adoptó como medidas la creación de un apoyo económico excepcional dirigido a dicha población y la exención de pago de determinados impuestos en relación con el apoyo.

En cuanto a la **necesidad** de dichas medidas, se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado que un medio es necesario cuando *“no se hubiera podido elegir otro medio igualmente eficaz pero que no afectara o lo hiciera en medida sensiblemente menor el derecho fundamental”*.<sup>13</sup> Como se ha señalado previamente en los juicios de necesidad fáctica y jurídica no existía otro medio a partir del cual se logrará el fin del auxilio económico.

Por su parte, la Corte ha definido que una medida resulta idónea y conducente, cuando es apta *“alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial”*.<sup>14</sup> Así, es claro que, tanto el apoyo, como la exención tributaria prevista en el Decreto 570, son medios que logran cumplir con el fin propuesto, toda vez que permiten que de manera real y efectiva las personas en

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-145/09, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-144/15, M.P. Miguel José Rujana Acosta.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-673/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>14</sup> Ibidem.



procesos de reintegración que no son acreedores de apoyos económicos de la ARN y que, por los efectos de la situación de emergencia, han visto afectada su situación económica, puedan recibir de manera efectiva un apoyo dinerario que contribuya a garantizar su mínimo vital. De esta forma, las medidas adoptadas por el Decreto 570 son necesarias, idóneas y conducentes.

### **2.4.3. Proporcionalidad de la medida**

Finalmente, el análisis de proporcionalidad implica que la medida genere “*la mínima repercusión negativa que las medidas adoptadas para alcanzar el fin o los fines propuestos, tengan sobre otros principios igualmente fundamentales*”.<sup>15</sup> Sobre este particular cabe decir que la adopción de estas medidas mediante el Decreto legislativo 570, implica naturalmente, una afectación al principio democrático y de separación de poderes previstos por la Constitución, en tanto que se adoptan preceptos que requerirían su aprobación por parte del Congreso (como ya ha sido señalado previamente), a saber: la adopción de un beneficio económico manejado por la ARN más allá de los procesos de reintegración y la contemplación de exenciones tributarias<sup>16</sup>.

No obstante, es claro que, dadas las circunstancias excepcionales de emergencia, la mencionada afectación de los principios constitucionales se encuentra justificada, pues: en primer lugar, se encuentra autorizada por la misma Carta (artículo 215 de la Constitución), en segundo lugar, pretende una finalidad importante y urgente, y en tercer lugar, dispone para ello un medio adecuado y efectivo, que en último lugar genera la menor afectación posible en cuanto, según se ha verificado, se cumplen todos los requisitos formales y materiales que limitan esa prerrogativa del Presidente y existía verdaderamente la necesidad de acudir a facultades extraordinarias para su emisión. Así las cosas, se cumple con el análisis de proporcionalidad en sentido estricto.

De esta manera, el Decreto 570 se ajusta al principio de proporcionalidad previsto en la Ley 137 de 1994 y desarrollado por la Corte Constitucional.

### **2.5 Requisito especial de transitoriedad en materia tributaria:**

La Corte Constitucional ha desarrollado un requisito especial para los decretos legislativos que crean medidas tributarias, a partir de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 47 de la Ley 137 de 1994<sup>17</sup>; y según el cual, las medidas tributarias no pueden ser permanentes<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-145/09, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>16</sup> “Las exenciones que se creen dentro del sistema tributario, al hacer parte de las manifestaciones de la política fiscal, también están cobijadas por los principios de legalidad y certeza. Por tanto, los elementos principales de cualquier exención deben estar definidos previamente por el legislador, las asambleas o los concejos, en los términos de los artículos 150, numerales 10 y 12, y 338”. Corte Constitucional, Sentencia C-602/15, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>17</sup> El parágrafo del artículo 47 de la Ley 137 de 1994 dispone: “Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejaran de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.”

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-243/11, M.P. Mauricio González Cuervo.

El Decreto 570 de 2020, en su artículo tercero crea una serie de beneficios tributarios para los beneficiarios del apoyo económico excepcional, que consisten en exenciones en el impuesto sobre las ventas (IVA) y en el impuesto de renta. El Decreto satisface el requisito de transitoriedad, toda vez que ata la vigencia de las exenciones a la vigencia del apoyo económico excepcional, es decir del 15 de abril de 2020 al 15 julio de 2020 (tres meses contados a partir de la expedición del decreto, conforme al artículo primero).

## **Sección 2. Análisis del contenido del Decreto 570 de 2020.**

En esta sección, se propone un análisis del Decreto, que trascienda al cumplimiento de ellos desde el test de evaluación para decretos legislativos y revise el contenido material del Decreto. Así, se planteará la protección constitucional de la que gozan los reinsertados y demobilizados y el deber de solidaridad con ellos; los requisitos que debe cumplir la creación de beneficios tributarios; y su cumplimiento en el caso.

### **1. Los “reinsertados” y “desmovilizados” como grupo de especial protección constitucional.**

En el marco de los diferentes procesos de justicia transicional, el Estado colombiano ha dispuesto dentro de ellos procesos de desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes, orientados a la entrega de armas, la modificación de su condición de actor armado por la de civil y su reintegración en la sociedad.

En Colombia, el término “desmovilizado” hace referencia a: *“aquella persona que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley (grupos guerrilleros y grupos de autodefensa) y se entregue a las autoridades de la República.”*<sup>19</sup>.

Por su parte, el término “reinserción” hace referencia a:

*Es la etapa justo después de la desmovilización previa a la reintegración. Comprende una asistencia transitoria para ayudar a cubrir necesidades básicas del desmovilizado y su grupo familiar luego de la desmovilización y puede incluir prestaciones transitorias de comida, vestuario, alojamiento, servicios médicos, educación a corto plazo, entrenamiento, empleo e instrumentos de trabajo. Mientras la reintegración hace referencia a un proceso a largo plazo que incluye procesos sociales y económicos de desarrollo, la reinserción se concentra en cubrir las necesidades inmediatas y algunos de sus componentes pueden durar hasta un año.*<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Agencia Colombiana para la Reintegración, Banco Terminológico, 2016, p.15. Disponible en: [http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20Gestin%20Documental/BANCO\\_TERMINOLOGICO\\_ACR.pdf](http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20Gestin%20Documental/BANCO_TERMINOLOGICO_ACR.pdf)

<sup>20</sup> Ibid, p. 35.

En su jurisprudencia, la Corte ha reconocido que la población desmovilizada es sujeto de especial protección constitucional<sup>21</sup>. Esto, en el entendido que la población desmovilizada asume un compromiso voluntario con la construcción de la paz, que debe valorarse de manera positiva por parte del Estado, lo que a su vez genera en cabeza de las autoridades un deber de prestarle especial atención.<sup>22</sup>

Posteriormente y en similar sentido, la Corte Constitucional reforzó la especial protección para los desmovilizados, estableciendo específicamente:

*En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter fundamental de los derechos a la vida y a la seguridad personal, y las obligaciones que dichas garantías generan para el Estado desde dos perspectivas: la faceta de abstención, que impide que las autoridades públicas adelanten actuaciones injustificadas que afecten los bienes en mención y, **la faceta positiva, que demanda actuaciones concretas dirigidas a garantizar la preservación de los derechos, las cuales se intensifican frente a sujetos que están expuestos a mayores amenazas, entre los que se encuentran las personas que abandonan las armas y se reincorporan a la vida civil.***<sup>23</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Por ende, la protección reforzada que el Estado debe a la población desmovilizada es multifacética y una de sus concreciones implica esfuerzos tangibles por parte del Estado para cerrar las brechas de posibilidades y desarrollo que afectan a los desmovilizados.

## **2. La población desmovilizada y la materialización del principio de solidaridad.**

Por mandato directo de la Constitución Política, la solidaridad es uno de los principios más fundamentales del Estado, el artículo primero de la Carta así lo dispone. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha aterrizado el alcance del principio de solidaridad y ha descrito los deberes que de él se originan en cabeza de las autoridades, especialmente en materia de asistencia socioeconómica:

*El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o **bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.***<sup>24</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original).

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-719/03, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-331/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-237/97, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

La jurisprudencia constitucional ha indicado igualmente que los desmovilizados deben poder gozar de unos mínimos para poder vivir con dignidad:

*(...) la desmovilización puede muy bien convertirse, en algunos lugares del país, en el equivalente de una sentencia de muerte de facto, que será impuesta en un futuro indefinible, pero cierto e inapelable; **en esa misma medida, si no se garantiza la provisión de unas condiciones mínimas de sustento material para el reinsertado y su familia, especialmente cuando se encuentra en situaciones de extrema necesidad, éste no podrá subsistir dignamente**, ni podrá proveer sus propias condiciones básicas de seguridad.<sup>25</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original).*

En consonancia con lo anterior, debe entenderse que el Estado materializa el principio de solidaridad frente a la población desmovilizada mediante la garantía de unas condiciones mínimas de existencia. En el caso bajo estudio, el Gobierno pretende hacerlo con un apoyo económico excepcional mientras dure la emergencia sanitaria.

### **3. Los parámetros de constitucionalidad de los beneficios tributarios.**

Por desarrollo jurisprudencial, se ha entendido que a la hora de otorgar beneficios tributarios, el Estado debe respetar el principio de equidad<sup>26</sup>. Para considerar satisfecho dicho principio, el beneficio tributario creado debe en primer lugar cumplir con el requisito de generalidad que *“implica que el beneficio fiscal se proyecte sobre todos los contribuyentes que se encuentran en el mismo supuesto de hecho, sin distinciones injustificadas”*<sup>27</sup>. Aunado a eso, el beneficio tributario debe estar motivado y debe buscar materializar un fin avalado por los preceptos constitucionales.<sup>28</sup>

En cuanto al primer elemento, en el presente caso se constata que el beneficio tributario del que habla el artículo 3 del Decreto 570, no planea distinciones injustificadas, pues se aplica de manera general a todas las personas que se encuentran en la situación descrita en el artículo 1, que los hace merecedores de recibir el auxilio. Ahora bien, tampoco se trata un trato dispar respecto de otros beneficios que se han consagrado con similar finalidad, como el contemplado en el Decreto 518 de 2020, pues respecto de ellos también se han contemplado exenciones de este tipo.

Finalmente, es claro que el beneficio encuentra motivación en garantizar que las personas beneficiarias reciban el auxilio de manera íntegra para que puedan atender la situación de vulnerabilidad económica en la que se encuentran debido al estado de emergencia. Además, es claro, tal y como se ha reiterado en esta intervención, que este fin no solo se ajusta sino que se

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-719/03, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-913/11, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

encuentra en completa consonancia con la Constitución y el principio de solidaridad que en ella se pregona.

#### **4. La constitucionalidad del apoyo económico excepcional creado por el Decreto 570.**

Es claro entonces, que el Estado tiene un deber de protección especial hacia la población desmovilizada, compromiso del que no puede alejarse durante la emergencia sanitaria, sino que debe materializarlo con mayor vigor, mediante actuaciones concretas que beneficien a la población desmovilizada.

Como lo describimos anteriormente, el objetivo del Decreto 570 es apoyar a la población desmovilizada que ya ha completado el proceso de reintegración o que ya no es elegible para otros apoyos económicos en el marco del proceso. Si bien esto implica que el grupo del que se encarga el Decreto ya han percibido otras ayudas, el Gobierno reconoce que la emergencia sanitaria y sus importantes efectos económicos alteran todas las condiciones de normalidad, incluidos los criterios ordinarios de adjudicación de ayudas económicas. Igualmente se reconoce que la coyuntura afecta de manera potente a los reinsertados, porque los priva de buscar un trabajo como fuente de ingresos o evita que las iniciativas económicas que ellos habían iniciado con anterioridad al estado de emergencia despeguen de manera correcta.

A sabiendas de que la población desmovilizada se enfrenta a duras barreras para obtener ingresos, el Gobierno percibe acertadamente que las condiciones mínimas de existencia del grupo se ven amenazadas durante la emergencia sanitaria. Es por esto que el apoyo económico excepcional creado por el Decreto se erige como la manifestación de la protección reforzada a los sujetos especiales (desmovilizados), así como la concreción del principio de solidaridad por parte del Estado, en aras de garantizar que los desmovilizados puedan satisfacer de mejor manera sus condiciones de dignidad socioeconómicas mínimas.

En lo que respecta a la constitucionalidad de las exenciones tributarias creadas en el artículo tercero del Decreto, se satisfacen las exigencias constitucionales. Por un lado, se cumple con el postulado de generalidad, toda vez que el beneficio está previsto para contribuyentes en el mismo supuesto fáctico a saber, participantes en el proceso de reinsertación que no tengan acceso a otro tipo de ayudas. Esto constituye una delimitación clara y justa del grupo beneficiado, puesto que a diferencia de los demás individuos en proceso de reinsertación, los beneficiarios no contaban con ayuda alguna que permitiera sobrellevar las dificultades económicas que trae la emergencia sanitaria.

Por otro lado, frente a la motivación y finalidad legítima, debe entenderse que el Gobierno, al reconocer la vulnerabilidad económica de los beneficiarios, justifica la supresión de gravámenes. Por último, los beneficios creados materializan plenamente el mandato de protección y solidaridad hacia los desmovilizados, toda que la ausencia de estos, implicaría imponer a los beneficiarios cargas patrimoniales adicionales, que limitarían sustancialmente la efectividad del apoyo económico excepcional.

Al analizar la constitucionalidad del Decreto 570 de 2020, se encuentra que cumple con los requisitos formales y materiales exigibles a decretos legislativos en el marco de un Estado de Excepción y que adicionalmente, se compagina adecuadamente con los mandatos constitucionales de solidaridad, dignidad humana, protección reforzada a desmovilizados y equidad tributaria.

### **Solicitud**

Por todas las razones expuestas, se solicita la declaración de exequibilidad del Decreto 570 del 15 de abril de 2020.

Respetuosamente,

Angie Daniela Yepes García  
Coordinadora  
Grupo de Acciones Públicas (GAP)  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

Andrés Camilo Garay Nuncira  
Miembro Activo  
Grupo de Acciones Públicas (GAP)  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

Jorge Andrés Portocarrero Delgado  
Miembro Activo  
Grupo de Acciones Públicas (GAP)  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

Manuel David Trejos López  
Miembro Activo  
Grupo de Acciones Públicas (GAP)  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario